

UNIVERSITE DU QUEBEC A MONTREAL

L'ÉTAT ANXIEUX
LE POIDS DE LA CULTURE STRATEGIQUE DANS LA LEGISLATION
ANTITERRORISTE AMERICAINE (2001-2016)

THESE
PRESENTEE
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
PIERRE-ALAIN CLEMENT

MAI 2017

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

TABLE DES MATIERES

LISTE DES FIGURES	vii
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES ENCADRES	vii
LISTE DES ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	ix
RESUME	xi
ABSTRACT.....	xiii
INTRODUCTION	1
APPREHENDER LA POLITIQUE ANTITERRORISTE EN SCIENCE POLITIQUE	1
0.1 Problématique : comment expliquer la législation antiterroriste d'un État ?	3
0.2 Originalité, pertinence et apports de la thèse à la recherche	8
0.3 Plan détaillé de la thèse	18
Tableau 1 : Schéma de la thèse.....	26
0.4 Concepts pertinents écartés : sécuritisation et entrepreneurs	27
PREMIERE PARTIE CONSTRUCTION DU SUJET : LE ROLE DES IDEES	
DANS L'ANTITERRORISME	29
Encadré 1 : Contre-terrorisme ou antiterrorisme ?	32
Encadré 2 : Risque ou menace terroriste ?.....	34
1.1 La prémisse d'un antiterrorisme proportionné et protecteur	35
1.2 L'analyse critique de l'antiterrorisme	39
1.3 Les limites de l'analyse critique de l'antiterrorisme	40
1.4 L'analyse rationaliste de l'antiterrorisme.....	46
Encadré 3 : Qu'est-ce qu'une décision rationnelle ?	51
1.5 Les limites de l'analyse rationaliste de l'antiterrorisme.....	51
CHAPITRE II APPROCHE ET POSTULATS THEORIQUES : LA CULTURE STRATEGIQUE	
DANS L'INSTITUTION LEGISLATIVE	57
2.1 L'impact de la culture stratégique sur les comportements des décideurs.....	58
2.1.1 Les approches de la culture stratégique	58
2.1.2 L'articulation entre culture « contextuelle » et culture « opérationnelle »	62
2.1.3 Les contours de la culture stratégique américaine	65
2.2 Les débats législatifs comme traces de l'influence historique d'une institution sur les	
décideurs.....	69
2.2.1 L'adoption de normes régressives par le législateur	71
2.2.2 Le Congrès comme arène de résolution utilitaire d'intérêts individuels.....	75
2.2.3 Le Congrès au prisme de l'institutionnalisme historique : le rôle des facteurs idéels	76

2.3 Positionnement théorique : l'analyse de la culture stratégique dans les débats du Congrès	80
DEUXIEME PARTIE CONSTRUCTION DE LA DEMONSTRATION : EXPLIQUER LE DURCISSEMENT CONTINU DE LA LEGISLATION ET SON ASSOUPPLISSEMENT PARTIEL	87
CHAPITRE III DISCUSSION DES HYPOTHESES : LE DILEMME DE SECURITE INTERIEURE REVISITE	88
3.1 Réfutation des hypothèses mineures : de l'insuffisance de la rationalité pure, de la peur, du clivage partisan et de l'électoratisme	88
3.2 Réfutation de l'hypothèse organisationnelle : le durcissement de l'antiterrorisme n'est pas le résultat du fonctionnement interne du Congrès	91
3.3 Réfutation partielle de l'hypothèse du dilemme de sécurité intérieure : de la déconnexion entre demande et offre de sécurité	96
Encadré 4 : Comment mesurer la demande de sécurité de la population ?	100
3.4 Comment examiner les débats législatifs	106
3.5 Comment découvrir la culture stratégique : repérer la continuité	109
3.6 Définition des concepts : faille de sécurité/faille de légitimité, sécurité/liberté, coercition/redevabilité, contrôle/légitimation, durcissement/assouplissement	113
Tableau 2 : Articulation des concepts principaux	119
3.7 Hypothèse : la culture stratégique, force façonnante ou modérante de la décision à rationalité limitée	120
Figure 1 : Schéma d'une hystérésis cyclique	125
Figure 2 : Schéma d'une hystérésis avec effet de cliquet	125
CHAPITRE IV METHODOLOGIE : <i>THEORY-BUILDING PROCESS-TRACING</i> PAR ETUDE DE CAS 127	
4.1 Une épistémologie qualitative, explicative et rationaliste	128
4.2 Construire des inférences causales dans l'étude de cas par la reconstruction de processus ...	131
4.3 La sélection des débats législatifs retenus	138
Tableau 10 : Cas sélectionnés	144
4.4 Le mécanisme causal de la législation antiterroriste	144
4.4.1 N ₁ : une faille de sécurité incite les partisans du durcissement à proposer une loi	145
4.4.2 N ₂ : les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique	145
4.4.3 N ₃ : les partisans du durcissement promeuvent le principe de coercition	147
4.4.4 N' ₁ : une faille de légitimité majeure incite les partisans de l'assouplissement à proposer une loi	148
4.4.5 N' ₂ : les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique	149
4.4.6 N' ₃ : les partisans de l'assouplissement promeuvent le principe de redevabilité	150
4.5 Techniques de collecte et d'analyse des données : analyse qualitative manuelle de contenu	150
4.6 Morphologie des cas : méthode des cas les plus différents	153
4.7 Limites de la démonstration et prévention contre les biais possibles	154

4.8 Considérations normatives : favoriser l'émancipation individuelle et collective.....	158
CHAPITRE V DESCRIPTION COMPAREE DES TROIS CAS D'ETUDE (PATRIOT ACT, PATRIOT SUNSETS EXTENSION ACT ET FREEDOM ACT)	163
5.1 Contexte extrinsèque des trois cas : une décennie de durcissement sans résistance efficace. 164	
5.1.1 Contexte historique de l'activité législative : les autres lois importantes de la décennie 166	
5.1.2 Contexte politique de l'adoption des trois lois en réaction aux failles.....	172
5.2 Contexte intrinsèque des trois cas : des lois complexes aux effets difficiles à mesurer.....	178
5.2.1 Caractéristiques législatives factuelles : une opposition au durcissement entendue mais pas écoutée	179
5.2.2 Mesures adoptées les plus significatives : multiplication et facilitation de la surveillance de masse	183
5.2.3 Contexte législatif : un coup d'arrêt partiel après quatorze ans de durcissement	196
5.3 Continuités et ruptures de la législation antiterroriste.....	199
TROISIEME PARTIE EXECUTION DE LA DEMONSTRATION : ANALYSE DES DEBATS DE TROIS LOIS ANTITERRORISTES MAJEURES	201
CHAPITRE VI ANALYSE DU PATRIOT ACT.....	202
6.1 Caractéristiques du corpus	203
6.1.1 Déroulement des débats à la Chambre des représentants	204
6.1.2 Déroulement des débats au Sénat	207
Figure 3 : Extrait des actions du Congrès sur le Patriot act	211
6.2 Grille d'analyse du corpus	212
Tableau 3 : Arbre thématique du codage des débats du Patriot act	214
6.3 Résultats de l'analyse de contenu.....	226
6.3.1 Description : domination des durcisseurs et dichotomie camérale (sauf disposition de temporisation)	226
6.3.2 Analyse : des partisans majoritaires mais divisés	228
6.3.3 Conclusion : le rôle de la faille plutôt que de l'opinion dans la législation antiterroriste.....	234
CHAPITRE VII ANALYSE DU PATRIOT SUNSETS EXTENSION ACT	239
7.1 Caractéristiques du corpus	240
7.1.1 Déroulement des débats au Sénat	242
7.1.2 Déroulement des débats à la Chambre des représentants	245
Figure 4 : Extrait des actions du Sénat sur le Patriot sunsets extension act.....	249
Figure 5 : Extrait des actions de la Chambre des représentants sur le Patriot sunsets extension act.....	250
7.2 Grille d'analyse du corpus	251
Tableau 4 : Arbre thématique du codage des débats du Patriot sunsets extension act.....	252
7.3 Résultats de l'analyse de contenu.....	257
7.3.1 Description : domination affaiblie et retranchée des durcisseurs face à l'offensive des assouplisseurs.....	258
7.3.2 Analyse : des élus polarisés autour de la normalisation de l'antiterrorisme	261
7.3.3 Conclusion : le rôle maintenu de la faille plutôt que de l'opinion dans la législation antiterroriste	276
CHAPITRE VIII ANALYSE DU FREEDOM ACT	281
8.1 Caractéristiques du corpus	283

8.1.1 Déroulement des débats à la Chambre des représentants	285
8.1.2 Déroulement des débats au Sénat	288
Figure 6 : Extrait des actions de la Chambre des représentants sur le Freedom act	290
Figure 7 : Extrait des actions du Sénat sur le Freedom act	291
8.2 Grille d'analyse du corpus	292
Tableau 5 : Arbre thématique du codage des débats du Freedom act.....	293
8.3 Résultats de l'analyse de contenu.....	299
8.3.1 Description : domination des assouplisseurs et résistance tenace des durcisseurs du Sénat.....	299
8.3.2 Analyse : la normalisation stoppée par des assouplisseurs en embuscade.....	303
8.3.3 Conclusion : le rôle inébranlable de la faille plutôt que l'opinion dans la législation antiterroriste	317
CONCLUSION DU CONTROLE DE SOCIETES VULNERABLES AU RISQUE SYSTEMIQUE IMPREVISIBLE.....	321
9.1 Récapitulation diachronique de la démonstration de l'hypothèse	325
Tableau 6 : Schéma de l'évolution du rapport de force entre durcissement et assouplissement.....	326
9.2 Conditions de généralisation aux autres pays.....	329
9.3 Leçons utiles pour la science politique.....	337
ANNEXE A : LOIS ET PROPOSITIONS DE LOIS LIEES AU TERRORISME SOUMISES AU CONGRES ENTRE SEPTEMBRE 2001 ET AOUT 2016	345
Tableau 7 : Lois liées au terrorisme adoptées par le Congrès (107 ^e – 114 ^e législatures)....	345
Tableau 8 : Lois ayant un lien direct avec le terrorisme (sélection des lois débattues)	356
Tableau 9 : Lois débattues (sélection des cas les plus probables).....	358
Tableau 10 : Cas sélectionnés.....	360
Tableau 11 : Textes liés au terrorisme n'étant pas devenus des lois (107 ^e – 114 ^e législatures).....	361
ANNEXE B : DONNEES DE L'ANALYSE DE CONTENU.....	409
Tableau 12 : Patriot act – Fréquence des catégories (Agents, Commentaire, Méta)	409
Tableau 13 : Patriot act – Fréquence des catégories (Arguments)	410
Tableau 14 : Patriot act – Répartition des Arguments par Agent	411
Tableau 15 : Patriot sunsets extension act – Fréquence des catégories (Agents, Commentaire, Méta).....	412
Tableau 16 : Patriot sunsets extension act – Fréquence des catégories (Arguments).....	413
Tableau 17 : Patriot sunsets extension act – Répartition des Arguments par Agent	414
Tableau 18 : Freedom act – Fréquence des catégories (Agents, Commentaire, Méta).....	415
Tableau 19 : Freedom act – Fréquence des catégories (Arguments).....	416
Tableau 20 : Freedom act – Répartition des Arguments par Agent.....	417
LISTE DES REFERENCES	419
GLOSSAIRE.....	443
INDEX	447

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Schéma d'une hystérésis cyclique.....	125
Figure 2 : Schéma d'une hystérésis avec effet de cliquet.....	125
Figure 3 : Extrait des actions du Congrès sur le Patriot act.....	211
Figure 4 : Extrait des actions du Sénat sur le Patriot sunsets extension act.....	249
Figure 5 : Extrait des actions de la Chambre des représentants sur le Patriot sunsets extension act ...	250
Figure 6 : Extrait des actions de la Chambre des représentants sur le Freedom act	290
Figure 7 : Extrait des actions du Sénat sur le Freedom act	291

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Schéma de la thèse.....	26
Tableau 2 : Articulation des concepts principaux.....	119
Tableau 3 : Arbre thématique du codage des débats du Patriot act	214
Tableau 4 : Arbre thématique du codage des débats du Patriot sunsets extension act.....	252
Tableau 5 : Arbre thématique du codage des débats du Freedom act.....	293
Tableau 6 : Schéma de l'évolution du rapport de force entre durcissement et assouplissement.....	326
Tableau 7 : Lois liées au terrorisme adoptées par le Congrès (107 ^e – 114 ^e législatures).....	345
Tableau 8 : Lois ayant un lien direct avec le terrorisme (sélection des lois débattues)	356
Tableau 9 : Lois débattues (sélection des cas les plus probables).....	358
Tableau 10 : Cas sélectionnés.....	360
Tableau 11 : Textes liés au terrorisme n'étant pas devenus des lois (107 ^e – 114 ^e législatures).....	361
Tableau 12 : Patriot act – Fréquence des catégories (Agents, Commentaire, Méta)	409
Tableau 13 : Patriot act – Fréquence des catégories (Arguments).....	410
Tableau 14 : Patriot act – Répartition des Arguments par Agent	411
Tableau 15 : Patriot sunsets extension act – Fréquence des catégories (Agents, Commentaire, Méta)	412
Tableau 16 : Patriot sunsets extension act – Fréquence des catégories (Arguments).....	413
Tableau 17 : Patriot sunsets extension act – Répartition des Arguments par Agent.....	414
Tableau 18 : Freedom act – Fréquence des catégories (Agents, Commentaire, Méta).....	415
Tableau 19 : Freedom act – Fréquence des catégories (Arguments).....	416
Tableau 20 : Freedom act – Répartition des Arguments par Agent.....	417

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Contre-terrorisme ou antiterrorisme ?.....	32
Encadré 2 : Risque ou menace terroriste ?.....	34
Encadré 3 : Qu'est-ce qu'une décision rationnelle ?.....	51
Encadré 4 : Comment mesurer la demande de sécurité de la population ?	100

LISTE DES ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACLU	American civil liberties union (Union américaine pour les libertés publiques)
A.N.C.	African national congress (Congrès national africain)
C.I.A.	Central intelligence service
C.V.E.	Countering violent extremism
F.B.I.	Federal bureau of investigation
FISA	Foreign intelligence surveillance act
FISC	Foreign intelligence surveillance court
G.P.O.	Government publishing office
I.N.S.	Immigration and naturalization service
N.S.A.	National security agency
O.A.S.	Organisation de l'armée secrète
O.C.D.E.	Organisation de coopération et de développement économique
O.É.I.	Organisation de l'État islamique
ONU	Organisation des nations unies

Une brève description de ces entités figure dans le glossaire en fin de volume. Un référencement des occurrences de ces entités dans le texte figure dans l'index en fin de volume.

RESUME

Pourquoi les États répondent-ils au terrorisme de la manière dont ils le font ? La question des causes des modalités prises par cette politique est centrale mais peu traitée dans les rares études sur l'antiterrorisme. Pour l'école réaliste, la différence entre réponses étatiques dépend de l'origine du risque et des capacités de l'État. Pour les théoriciens de la prise de décision, les dirigeants sont contraints par une forte demande de sécurité émanant de l'opinion publique forçant à adopter des mesures coûteuses à l'efficacité incertaines. Pourtant, des pays connaissant un risque à l'origine différente et ayant des capacités variées comme la France et les États-Unis ont mis en place des politiques proches (fort durcissement législatif et opérations militaires extérieures) et la réciproque est vraie pour la France et le Royaume-Uni. De même, les études sur l'opinion face au terrorisme suggèrent une déconnexion partielle entre offre et demande de sécurité.

Cette thèse postule l'influence des normes et institutions dans la formation de l'antiterrorisme et pose la question générale : quel est l'impact de la culture stratégique sur l'élaboration des lois antiterroristes américaines depuis le 11 Septembre ? Depuis le 11 Septembre, on assiste à un durcissement constant de la législation américaine (Patriot act en 2001 et ses prorogations entre autres) ponctuellement arrêté par une loi partiellement assouplissante (Freedom act en 2015).

Cette thèse a une ambition scientifique qui est qualitative, explicative et rationaliste. Elle vise à établir des présomptions de causalité permettant d'expliquer le durcissement continu puis l'assouplissement partiel de la législation américaine en termes de libertés publiques.

Théoriquement, cette thèse est ancrée dans l'institutionnaliste historique. On montre qu'il existe deux cultures stratégiques en tension dans les débats du Congrès portant sur l'adoption des lois antiterroristes. L'hypothèse expliquant la résolution de cette tension est la suivante : la culture stratégique du législateur américain favorise, en cas de détection d'une faille de sécurité, l'adoption continue de lois durcissantes et, en cas de détection d'une faille de légitimité majeure, l'adoption d'une loi modérément assouplissante.

La méthodologie de reconstruction de processus (*process tracing*) amène à établir un mécanisme causal repérant les manifestations de cette hypothèse. Le mécanisme est le même pour les deux cultures stratégiques. À partir de l'identification par les élus d'une faille de sécurité / de légitimité, on observe : (1) les partisans du durcissement / de l'assouplissement émettent une injonction à durcir / assouplir la loi ; (2) en l'absence de données quantifiées ou chiffrées, ils déplacent le débat sur le terrain paralogique (invocation de référents identitaires, du « bon sens », etc.) ; et (3) ils promeuvent le principe de coercition / redevabilité. En résulte le durcissement / l'assouplissement de la loi.

La méthode est celle de l'analyse manuelle de contenu à l'aide du logiciel Nvivo des débats de trois lois (Patriot act, Patriot sunsets extension act et Freedom act), soit approximativement 219 100 mots, c'est-à-dire environ 377 pages.

La thèse montre le rôle structurant des déclencheurs (faille de sécurité / faille de légitimité), qui créent pour les élus un prétexte à agir (sécurité / liberté), qui se traduit par la promotion d'un principe d'action (coercition / redevabilité), action qui remplit une double fonction complémentaire de contrôle et de légitimation de l'action politique. Ainsi, l'évolution de la législation n'est pas un processus ascendant (pression de l'opinion publique irrationnelle sur des dirigeants) mais descendant : les élus sont à l'initiative des changements législatifs, qui sont partiellement en phase avec l'opinion. Dans le modèle parcimonieux et suffisant proposé, la principale motivation du législateur est l'extension irréversible d'une simulation de contrôle légitime par l'application de pouvoirs d'exception.

L'apport scientifique de cette thèse est double. D'un point de vue empirique, elle offre une analyse (1) systématique (2) d'un vaste corpus sous-étudié. D'un point de vue théorique, elle (1) démontre que la politique antiterroriste est partiellement découplée de la demande de sécurité et de la recherche de sécurité mais qu'elle (2) répond à l'exigence par l'État d'une extension des moyens de son contrôle d'un environnement perçu comme de plus en plus dangereux, une politique schématisée comme une hystérésis avec effet de cliquet.

Mots-clés : terrorisme, antiterrorisme, sécurité, légitimité, institutionnalisme historique, culture stratégique, reconstruction de processus.

ABSTRACT

The anxious state : the impact of strategic culture on American counterterrorist legislation (2001-2016)

Why do states respond to terrorism in the particular ways they do? The problematic of understanding the causes of the modalities taken by counterterrorism policies is central but seldom addressed by the rare counterterrorism studies. For the Realist school of thought, the differences among state responses depend on the origin of the risk and the capabilities of the state. For decision-making theorists, decision-makers are forced by a strong demand for security from the public opinion to adopt costly measures of dubious effectiveness. However, states having risks of different origin and different capabilities may have similar policies (like France and the United States) and the reverse is true too (like France and the United Kingdom). Similarly, studies on the opinion toward terrorism suggest a partial disconnection between supply and demand of security.

This dissertation postulate an influence of norms and institutions in the making of counterterrorism et asks the general question : what has been the impact of strategic culture on the making of American counterterrorist laws since 9/11 ? Since this date, constantly strengthening bills have been adopted (Patriot act in 2001 and its reauthorizations), stopped one time by a partially relaxing bill (Freedom act in 2015).

This dissertation has a qualitative, explicative and rationalist scientific ambition. It aims at establishing causal inferences in order to explain the constant strengthening then the partial relaxing of counterterrorism legislation regarding civil liberties.

Theoretically, this dissertation is grounded in historical institutionalism. It shows the existence of two conflicting strategic cultures in the congressional debates on counterterrorism bills. The hypothesis explaining the resolution of this conflict is : the strategic culture of the American legislator encourages, in case it detects a security breach, the passage of a strengthening bill and, in case it detects a major legitimacy breach, the passage of a moderately relaxing bill.

The process-tracing methodology leads to the construction of a causal mechanism tracing the manifestations of this hypothesis. The mechanism is identical for the two strategic cultures. From the identification by the members of Congress of a security / legitimacy breach, we observe : (1) the strengthening / relaxing supporters produce an injunction to action ; (2) lacking quantification and data about the discussed measures, the members of Congress move the debate on the paralogic domain (invocation of identity markers, « common sense », etc.) ; and (3) they promote a principle of coercion / accountability. Then strengthening / relaxing ensues.

The method used is a manual content analysis, done with the Nvivo software, of the debates for three bills (Patriot act, Patriot sunsets extension act and Freedom act), roughly 219,000 words or 377 pages.

The dissertation shows the structuring role played by triggers (security / legitimacy breaches), which give the members of Congress an pretext to act (security / liberty), which translate into the promotion of a principle of action (coercion / accountability), action that fulfils a double function of political action : control and legitimation. It follows the main source of motivation for the legislator is the irreversible extension of simulated legitimate control by the implementation of exception powers. Corollary is the fact that the evolution of legislation is not a bottom-up process (irrational pressure of the public opinion on decision-makers) but a top-down process : members of Congress are the origin of the legislative change, which is partially matching the opinion's leading attitudes. In this parcimonious and sufficient model offered, the main motive leading the legislator is the irreversible extension of a simulation of legitimate control by the application of powers of exception.

The scientific contribution of this dissertation is double. Empirically, it offers a (1) systematic analysis (2) of a vast overlooked corpus. Theoretically, it shows counterterrorism policy (1) is partially disconnected from security demand and security furthering but that it (2) matches the government's desire to extend the means of its control on an environment perceived as more and more dangerous, a policy schematized as a hysteresis with a ratchet effect.

Keywords : terrorism, counterterrorism, security, legitimacy, historical institutionalism, strategic culture, process-tracing.

INTRODUCTION

APPREHENDER LA POLITIQUE ANTITERRORISTE EN SCIENCE POLITIQUE

« Sommes-nous dépassés par les manifestations de la menace,
par ce qu'elle représente et que nous ne parvenons pas à maîtriser,
ou par ce qu'elle dit de nous ? »

ABOU DJAFFAR, *Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus*, 27 août 2014.

« Pourquoi les États répondent-ils au terrorisme de la manière dont ils le font ? »¹ (Foley, 2013 : 7) Cette question cruciale reste paradoxalement peu explorée dans l'abondante production scientifique sur le terrorisme. Non seulement l'antiterrorisme² n'est le sujet que de 10% de cette production³ mais la plupart de ces recherches sont des études de cas d'un pays et des évaluations des mérites de diverses mesures (Foley et Abrahms, 2010). Pourtant, même les recherches sur l'efficacité sont très rares : entre 1971 et 2003, sur plus de 20 000 études sur le terrorisme, il y en avait « seulement sept qui contenaient des évaluations modérément rigoureuses d'un programme antiterroriste. »⁴ (Lum *et al.*, 2006 : 3.) Finn (2010 : 41-42) évoque rapidement plusieurs raisons pour l'adoption de législations d'exception dans plusieurs États après le 11 Septembre, comme le fait que certains États furent la cible ou le refuge involontaire d'Al-Qaïda, l'activisme devant l'opinion publique, l'incitatif de la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'Organisation des nations unies du 28 septembre 2001 et enfin l'opportunité saisie par des partisans d'un agenda sécuritaire. Mais il ne développe pas ces explications et il ne reste, en dehors des explications

¹ « *Why do states respond to terrorism in the particular ways they do ?* » (Sauf mention contraire, toutes les traductions vers le français sont de l'auteur.)

² Voir l'Encadré 1 p. 32 pour la définition de ce terme.

³ Les 90% restants concernent le terrorisme ; 20% de la production totale concerne le terrorisme par armes de destruction massives (Lum *et al.*, 2006 : 8).

⁴ « *From over 20,000 studies we located on terrorism, we found only seven which contained moderately rigorous evaluations of counterterrorism programs.* »

circonstanciennes que sont la résolution de l'ONU et le statut de cible du terrorisme, que deux explications structurelles : le poids de l'opinion et celui des partisans du durcissement de la loi, deux hypothèses qui seront discutées dans le chapitre trois de cette thèse.

En tout état de cause, il existe un déficit d'analyses sur les causes des modalités prises par les politiques antiterroristes. Le but fondamental de cette thèse est de contribuer à combler ce déficit. Autrement dit, à découvrir quelles sont les motivations du législateur américain en matière antiterroriste depuis le 11 Septembre, en construisant une hypothèse basée sur la culture stratégique et une méthode permettant de la vérifier. Avant de continuer, il est une mise en garde essentielle : cette thèse ne prétend pas connaître les motivations « réelles » du comportement des agents. Il faut entendre « motivation » non pas comme « mobile psychologique » des parlementaires pris individuellement mais comme « explication » au résultat obtenu par l'institution du Congrès, en l'occurrence le durcissement ou l'assouplissement de la législation antiterroriste. En effet, le Patriot act « peut très bien ne pas avoir été conçu pour restreindre les libertés publiques des citoyens américains mais, involontairement, ses conséquences menacent les droits fondamentaux constitutionnellement protégés de gens n'ayant absolument rien à voir avec le terrorisme. »⁵ (Whitehead et Aden, 2002 : 1083.) Cette thèse atteint son but en proposant un modèle explicatif et parcimonieux s'offrant à la réfutation ou à la confirmation par la communauté scientifique. Corollaire, l'« anxiété » à laquelle le titre fait allusion est à prendre au sens métaphorique et non pas comme description réaliste de l'état émotionnel des dirigeants.

⁵ « *While Congress' anti-terrorism law, the so-called Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (« Patriot Act ») may not have been designed to restrict American citizens' civil liberties, its unintended consequences threaten the fundamental constitutional rights of people who have absolutely no involvement with terrorism.* »

0.1 Problématique : comment expliquer la législation antiterroriste d'un État ?

Parmi les causes possibles de l'antiterrorisme d'un État, plusieurs approches s'opposent pour expliquer les différences observables entre divers pays. Il en va ainsi de la différence fréquemment citée entre l'antiterrorisme des États-Unis et celui des pays européens, fondée sur une divergence d'appréhension du phénomène terroriste : crime de guerre requérant une réponse militaire contre crime requérant une réponse judiciaire-policière. Cette division, indépendamment de sa véracité, a fini par devenir un thème de la « géopolitique de comptoir »⁶, notamment sous la plume de Kagan lorsqu'il écrit en 2002 que « les Américains [étaient] de Mars et que les Européens [étaient] de Vénus. »⁷

⁶ Debrix définit la « géopolitique de comptoir » (*tabloid geopolitics*) comme « le résultat de formations discursives médiatisées qui prennent avantage des peurs, anxiétés et insécurités contemporaines pour produire certaines réalités, certaines significations politiques et culturelles qui s'imposent comme des vérités de sens commun partagées de tous à propos de la situation actuelle des choses. » (Debrix, 2008 : 5.) Pour lui, trois traits sont caractéristiques de ce discours : il a pour but de populariser des grilles de lecture applicables à de multiples situations ; il est faussé et échoue à préparer l'opinion aux événements tragiques qui surviennent ; il favorise des réactions inappropriées (« de vengeance et de destruction ») à ces événements.

⁷ « *Americans are from Mars and Europeans are from Venus.* » (Kagan, 2002 : 3.) Par cette métaphore, l'auteur décrit la divergence qu'il perçoit dans le rapport au pouvoir (son efficacité, sa moralité, sa désirabilité) des États-Unis et de l'Union européenne : « L'Europe transcende la question de la puissance pour entrer dans un univers isolé fait de lois, de règles et de négociation et de coopération transnationales. (...) Dans le même temps, les États-Unis restent embourbés dans l'histoire, utilisant la puissance dans un monde d'anarchie hobbesienne dans lequel les lois et les règles ne sont pas fiables, dans lequel la réelle sécurité, la défense et la promotion de l'ordre libéral dépendent toujours de la possession et l'usage de la puissance militaire. » (« *Europe (...) is moving beyond power into a self-contained world of laws and rules and transnational negotiation and cooperation. (...) The United States, meanwhile, remains mired in history, exercising power in the anarchic Hobbesian world where international laws and rules are unreliable and where true security and the defense and promotion of a liberal order still depend on the possession and use of military might.* ») (*Ibidem.*) En matière antiterroriste, la pertinence de cette division a été fortement diminuée par les faits, comme le montre la coopération des Européens à des engagements militaires menés par les États-Unis, même de la part d'États opposés à la guerre en Irak ou appartenant à la « Vieille Europe » : coopération de quatorze pays européens dans le réseau de prisons secrètes de la C.I.A. (Allemagne, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Grèce, Espagne, Irlande, Italie, Macédoine, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Turquie, voir Marty, 2006 : 66), lancement ou participation à des opérations militaires (France au Mali en 2013, au Sahel depuis 2014 ; France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, Danemark en Irak depuis 2014-2015, voir Airwars, 2015 ; France et Royaume-Uni en Syrie depuis septembre 2015).

L'approche réaliste explique cette divergence de politique par la différence de capacité coercitive des États et l'origine différente de la menace. Les États-Unis disposent de l'armée la plus puissante du monde et la menace provient de l'extérieur, tandis que les pays européens ont des capacités militaires déclinantes et la menace provient de l'intérieur (Shapiro et Byman, 2006). L'approche constructiviste diagnostique la même différence mais l'explique par une différence de culture stratégique (Rees et Aldrich, 2005) : exceptionnalisme légitimant la préférence pour l'usage de la force pour les États-Unis, multilatéralisme légaliste pour l'Europe. L'approche institutionnaliste explique les différences par la structure et la pratique des institutions de l'État. En ouvrant la « boîte noire » de l'État, on peut comprendre comment des pays similaires développent des politiques antiterroristes différentes. Ainsi, en comparant la France et le Royaume-Uni, dotés de capacités similaires et confrontés à des menaces similaires (surtout après le 11 Septembre), Foley montre l'insuffisance des variables réalistes dans l'explication des divergences de politique antiterroriste. Il montre en revanche l'importance des normes et des pratiques (Foley, 2013 : 7) : les normes sociétales (notamment l'arbitrage entre sécurité et liberté), législatives (division bureaucratiques des tâches) mais aussi organisationnelles (culture et pratique des agences).

De la sorte, il est probable que des facteurs privilégiés par les constructivistes en relations internationales, comme l'identité et les normes, soient des variables permettant d'expliquer la politique de sécurité d'un État lorsque les explications réalistes et libérales échouent à le faire (Coskun, 2007 : 89.) En l'occurrence, en matière d'antiterrorisme, ces normes et valeurs constituent une culture stratégique. Définie comme « un système de symboles (...) qui établissent des préférences stratégiques diffuses et persistantes (...) [perçues comme] exclusivement réalistes et efficaces. » (Johnston, 1999 : 521), la culture stratégique peut influencer les comportements des décideurs. Comme la démonstration de Foley l'établit, l'intégration d'explications d'ordre idéelles et institutionnelles est possible lorsque l'on se penche sur l'héritage de normes porté par les institutions, comme le défendent

les partisans de l'institutionnalisme historique : « la représentation des intérêts est façonnée par les acteurs collectifs et les institutions qui portent l'héritage de leur propre histoire. »⁸ (Immergut, 1998 : 17). Cette thèse explore ce lien entre culture stratégique d'un côté et politique antiterroriste de l'autre dans une perspective institutionnaliste historique, dans le but d'expliquer la législation antiterroriste d'un État. L'enjeu de cette thèse revient donc à montrer l'utilité du concept de culture stratégique, et plus largement de normes et d'identité, dans la prise de décision en matière de sécurité.

Afin de pouvoir étudier en profondeur ce lien au sein d'un État, on se concentre sur l'antiterrorisme américain depuis le 11 Septembre. Il s'agit donc de proposer un modèle explicatif des motivations du législateur américain en matière antiterroriste depuis le 11 Septembre, en prenant en compte le contexte social et cognitif (normes, valeurs, institutions et pratiques) dans lequel les parlementaires évoluent, résumé en une hypothèse sur la culture stratégique des élus.

Cet objet d'étude se justifie par sa centralité. En effet, les États-Unis représentent le pays le plus actif dans la lutte contre le terrorisme à l'heure actuelle. Initiateurs, après l'attaque terroriste la plus dévastatrice de l'histoire, de deux guerres et d'un statut juridique particulier pour les terroristes capturés, les États-Unis sont aujourd'hui une cible majeure de multiples groupes terroristes. Le 11 Septembre représente une borne temporelle majeure car c'est à partir de ce moment que les États-Unis considèrent le terrorisme comme l'une des priorités de leurs forces de sécurité et que l'élimination d'Al-Qaïda devient une stratégie structurée (9/11 Commission Report, 2004 : 108). Malgré la profusion de recherches sur le terrorisme depuis le 11 Septembre, peu se sont concentrées sur l'antiterrorisme américain et encore moins l'ont fait sous le prisme de la culture stratégique. L'antiterrorisme des États-Unis a principalement été examiné soit d'un point de vue critique

⁸ « *The representation of interests is shaped by collective actors and institutions that bear traces of their own history.* »

(principalement critique de l'action de l'État et des études sur le terrorisme produites dans ce pays), soit d'un point de vue rationaliste.

Du point de vue rationaliste, le débat oppose principalement Mueller (2005, 2009, 2011) et Harvey (2006, 2008). Dans ce débat, l'enjeu est de déterminer comment est limitée la rationalité⁹ dans le processus de prise de décision en matière antiterroriste. Cependant, ces deux auteurs bornent leurs démonstrations à des analyses coûts / bénéfices qui soit reposent sur des postulats contestables, soit ne permettent pas d'expliquer certains phénomènes. De plus, Harvey et Mueller s'entendent sur un point : la politique antiterroriste est soumise à des injonctions irrationnelles (dilemme de sécurité intérieur pour le premier, peur exagérée pour le second), ce qui justifie des mesures dont l'efficacité ne peut être démontrée. Mais si l'on admet que la politique antiterroriste américaine est soumise à l'irrationalité, il reste à en caractériser les modalités. Mueller ne s'avance pas sur les mécanismes faisant de la peur exagérée une variable explicative de l'antiterrorisme. Le dilemme de sécurité d'Harvey représente une explication plausible mais qui possède une faille importante : dans ce mécanisme, l'offre de sécurité (par les dirigeants) est corrélée à la demande de sécurité¹⁰ (du public). Or, il ne le démontre pas et les attentes de sécurité du public ont connu des variations (hausse forte après le 11 Septembre puis baisse progressive, Herron et Jenkins-Smith, 2006) qui sont incohérentes avec le durcissement continu de la législation antiterroriste après le 11 Septembre. De plus, le dilemme de sécurité ne permet pas d'expliquer les occasionnels assouplissements de la législation (interdiction de la torture, invalidation de certaines procédures des commissions militaires, adoption du Freedom act en juin 2015), résultat de l'action de certains parlementaires et de la Cour suprême, c'est-à-dire des contre-pouvoirs du régime américain, au nom de principes supérieurs. L'adoption du Freedom act, première loi à limiter partiellement ces mêmes pouvoirs, introduite qui plus est par le

⁹ Pour une discussion de la définition du concept de rationalité, voir l' p. 50.

¹⁰ Pour une discussion sur la construction du concept de « demande de sécurité », voir l'Encadré 4 p. 100.

même représentant, Sensenbrenner (R-WI), qui a co-rédigé¹¹ et introduit le Patriot act, loi majeure dans l'extension des pouvoirs de l'État, constitue une anomalie inexplicable par le dilemme de sécurité intérieure. En effet, si le durcissement de la loi ne comporte que des gains et l'assouplissement que des risques, comment expliquer le changement de comportement de cet élu qui est réputé pour son attitude ferme en matière antiterroriste ? En d'autres termes, s'il existe une déconnexion, au moins partielle, entre offre et demande de sécurité et si des dirigeants peuvent revenir sur le durcissement législatif qu'ils ont contribué à façonner, le dilemme de sécurité intérieure est une explication insuffisante de l'antiterrorisme américain. La peur (des attaques passées, des attaques à venir, c'est-à-dire de l'échec des dirigeants), si elle représente un intransigent inévitable dans tout modèle explicatif de la production antiterroriste, est loin d'offrir une explication suffisante. Le défi de cette thèse consiste à caractériser les rôles respectifs de la peur et d'autres processus dans la production législative.

Pour ces raisons, cette thèse vise à vérifier si la culture stratégique peut représenter une explication complémentaire au dilemme de sécurité intérieure pour élucider l'antiterrorisme américain. Plus précisément, ce sont les débats précédant le vote des lois majeures de la période qui nous intéressent, en tant que moments cristallisant les rapports de force sur la meilleure manière de combattre le terrorisme. L'idée de rapport de force est centrale dans la mesure où il est plus exact de parler de cultures stratégiques en confrontation plutôt que de l'existence d'une seule culture stratégique. En matière antiterroriste, l'opposition classique entre partisans de la liberté (ne pas céder à la peur et se rassembler autour des valeurs de liberté et d'ouverture) et partisans de la sécurité (étendre les pouvoirs de l'État pour lui permettre de prévenir et de punir les auteurs d'attentats) peut représenter un tel

¹¹ Sensenbrenner le revendique tout en justifiant pourquoi il est devenu partisan de l'assouplissement après avoir été un des acteurs-phares du durcissement : « En tant qu'auteur du Patriot act, je suis profondément troublé par l'interprétation qu'en fait le F.B.I. » (« *As the author of the Patriot Act, I am extremely troubled by the F.B.I.'s interpretation of this legislation* », voir New York Times, « President Obama's dragnet », dans New York Times, 6 juin 2013.)

rapport de force. En effet, après chaque attentat ou tentative d'attentat dans un régime représentatif, on assiste à la cristallisation du débat autour de la recherche d'un équilibre entre ces deux positions (Adam, 2005 : 73). Par absence, déficit ou ignorance des données chiffrées et précises sur le risque¹² terroriste et l'efficacité des mesures antiterroristes, ce débat se développe le long d'arguments de valeur ou de bon sens.

En résumé, la question générale qui se pose est la suivante : quel est l'impact de la culture stratégique sur l'élaboration des lois antiterroristes américaines depuis le 11 Septembre ? En dehors des assouplissements exceptionnels dus aux poids et contrepoids du régime américain, la législation s'est continuellement durcie, c'est-à-dire qu'elle a étendu les pouvoirs de l'État en matière de libertés publiques¹³. Il s'agit donc de comprendre comment. On pose la question de recherche suivante : quel mécanisme causal permet d'expliquer l'adoption répétée et le retrait partiel depuis le 11 Septembre de lois antiterroristes portant atteinte à des droits et libertés protégés par la Constitution américaine et les conventions ratifiées par les États-Unis ?

0.2 Originalité, pertinence et apports de la thèse à la recherche

Cette thèse sur les motivations de l'antiterrorisme américain se veut par plusieurs aspects originale, pertinente et contribuant à l'avancée de la science. Originale car elle traite d'un sujet relativement délaissé, développe une approche critique et fait le lien entre rationalisme et subjectivisme. Pertinente car elle contextualise l'antiterrorisme parmi les violences politiques et car le cas américain est exemplaire. Contribuant à l'avancée et la cumulation de la connaissance par l'analyse

¹² Ou la menace terroriste. On emploie le terme de « menace terroriste » lorsque le terme est utilisé par les personnes dont on rapporte les propos. Cependant, cette thèse privilégie le terme de « risque terroriste » (voir l'

Encadré 2 p. 34).

¹³ Le concept de libertés publiques, au cœur de notre définition du durcissement, est discuté et défini en note 137.

systématique d'un vaste corpus sous-étudié montrant la déconnexion partielle entre offre de sécurité et demande ou recherche de sécurité et la tentation de l'État d'étendre sans fin ses pouvoirs.

L'originalité de cette thèse est triple. D'abord, elle enrichit la recherche sur l'antiterrorisme, un aspect délaissé des études sur le terrorisme, malgré la conviction de nombre de chercheurs de l'indivisibilité des objets « terrorisme » et « antiterrorisme ». Ensuite, elle s'éloigne de la majorité des recherches sur l'antiterrorisme, qui sont dominées par une approche instrumentale, parfois limitée à l'échelle tactique et opérationnelle, se limitant à concevoir des améliorations aux politiques antiterroristes. Enfin, elle jette de nouvelles passerelles entre rationalisme et subjectivisme en accroissant les connaissances autour de la rationalité limitée et de l'impact de la culture dans la prise de décision.

La pertinence d'une thèse sur les motivations de la politique antiterroriste américaine est triple. Du point de vue de l'avancée des connaissances, elle rompt avec la vision classique faisant de l'antiterrorisme une simple réponse rationnelle à des problèmes causés par « d'autres » pour la replacer dans l'éventail des violences utilisées par l'État pour maintenir la force et la cohésion de l'identité collective qu'il représente. Du point de vue de l'utilité instrumentale, cette thèse sur la pratique antiterroriste américaine est doublement pertinente pour les praticiens d'autres pays, en raison de la similarité entre certaines des mesures adoptées par les États-Unis et celles adoptées par des pays alliés. Dans cette perspective, améliorer la compréhension de la politique antiterroriste américaine permettra d'en tirer deux conclusions pertinentes pour d'autres États. Tout d'abord, cette thèse permettra aux décideurs d'autres pays d'augmenter la rationalité de leur action antiterroriste. En effet, analyser les conditions dans lesquelles la rationalité du Congrès américain a été affectée par des considérations autres que celles de la recherche optimale de sécurité permet de comprendre en détail les limites à la rationalité qui frappent le processus de création législative et de les anticiper. Ensuite, cette thèse permettra aux chercheurs de bâtir une typologie des réponses législatives des États au terrorisme. En effet, en

associant les résultats de cette recherche et des autres cherchant à comprendre par études de cas les facteurs expliquant l'antiterrorisme d'un État (puissance, nature de l'adversaire terroriste, identité collective de l'État cible), on peut obtenir par itération des données quantitatives sur les « réponses-types » des États.

En termes de contribution à la science, les avancées théoriques et empiriques de cette thèse peuvent se résumer comme (1) l'analyse systématique (2) d'un vaste corpus sous-étudié (double apport empirique) qui montre (1) que la politique antiterroriste est découplée de la demande de sécurité et de la recherche de sécurité, mais (2) répond à l'exigence par l'État d'une extension irréversible des moyens supposément efficaces de son contrôle d'un environnement perçu comme de plus en plus dangereux (double apport théorique).

Cette thèse procède à deux avancées empiriques. Tout d'abord, elle s'intéresse à un objet sous-étudié, à savoir le discours du législateur justifiant sa production. Le Congrès américain est sous-étudié dans l'analyse de la politique étrangère, les instances parlementaires étant volontiers perçues comme des acteurs moins importants sur les questions de sécurité nationale (en particuliers dans les régimes présidentiels ou autoritaires). Cette thèse prend le contre-pied de cette tendance et prétend montrer, à travers la « décentralisation » (Gagnon, 2012 : 287) de cette institution regroupant 535 individus, la complexité des rapports de pouvoir qui se jouent sur une question a priori aussi univoque que l'antiterrorisme. Non seulement le Congrès est sous-étudié sur les questions de sécurité, en particulier du point de vue réaliste, qui insiste sur les pôles de pouvoir, c'est-à-dire l'exécutif. Mais les débats parlementaires en tant qu'objets d'analyse ne sont pas les discours les plus étudiés du point de vue constructiviste (critique ou non). Ainsi, les recherches les plus marquantes sur la construction identitaire de l'intérêt national américain se sont penchés là aussi sur les pôles de pouvoir, c'est-à-dire l'exécutif, quand bien même les débats parlementaires sont des objets légitimes pour une analyse du « débat élargi sur la politique étrangère » (Grondin, 2012 : 135) : discours du gouvernement et de l'administration (Campbell, 1992 ; Weldes, 1999, Winkler, 2006 ; Hodges et Nilep,

2007), discours de culture populaire et des médias (Hodges et Nilep, 2007 ; Debrix, 2008). Si ces analyses sont pertinentes et utiles, le peu d'analyses des discours du législateur représente un déficit. La loi constitue le cadre opérationnel de l'exécutif en matière de sécurité intérieure, elle-même devant respecter les normes constitutionnelles et conventionnelles. À l'heure où la frontière entre sécurité (domaine de la police sur le territoire national) et la défense (domaine de l'armée à l'étranger) s'estompe¹⁴, il est nécessaire de se pencher sur le cadre juridique de l'action étatique antiterroriste, fréquemment en friction avec les textes de valeur supérieure (Constitution, conventions internationales). La loi est idéalement l'expression de la « volonté populaire » infusée de la « sagesse » des représentants. Il est crucial d'examiner en quoi la réalité s'écarte de cet idéal, c'est-à-dire les

¹⁴ Voir dans le cas du l'antiterrorisme, Crelinsten, 2009 : 82-88. Voir dans le cas américain : « Il en résulte que la distinction entre intérieur et extérieur, police et armée, F.B.I. et C.I.A. devient de plus en plus floue. D'un côté, on observe une internalisation croissante de la sécurité extérieure sur la forme de « l'espionnage intérieur » et de la collecte de données aux États-Unis. De l'autre, une externalisation de la sécurité intérieure (la police sans frontières) se manifeste dans des pays aussi éloignés que l'Afghanistan. » (« *The result is that the differences between inside/outside, police/military and F.B.I. / C.I.A. become increasingly blurred. On the one hand, there is an increasing internalisation of external security in the form of « domestic spying » and data collection within the United States. On the other hand, externalisation of internal security (policing beyond borders) is taking place in remote places such as Afghanistan.* » Van Munster, 2005 : 10.) Voir dans le cas français : « La logique intrinsèque de cette pensée institue une forme de mise en état de guerre permanent, autorisant l'intervention du militaire dans la société, une fusion du contrôle policier de la population et des techniques militaires de l'encadrement et du commandement en territoire et en période d'exception. » (Rigouste, 2007 : 165.) Voir dans le cas européen Lutterbeck, 2004. Agnew (1994 : 61) résume la distinction par cette formule lapidaire : « l'intérieur = le politique, l'extérieur = la force » (« *the inside = politics, outside = force logic* »), qui se veut une paraphrase de Walker (1990 : 11-12) : « À l'intérieur des États, nous avons appris à aspirer à des valeurs et standards que nous aimons considérer comme universels – des présupposés sur la nature de la société bonne, la liberté, la justice et tout le reste. (...) [Les communautés] dépendent sur l'acceptation implicite que ces valeurs et standards n'ont été établis que parce que nous avons été capables d'isoler des communautés particulières de ceux restés à l'extérieur – une isolation qui implique une persistance de la légitimité de la guerre et de la violence. (...) [La politique de sécurité] est la borne à partir de laquelle la démocratie, l'ouverture et l'autorité légitime doivent se dissoudre dans des présupposés sur la *realpolitik*, la raison d'État et la nécessité de la violence. » (« *Inside particular states we have learned to aspire to what we like to think of as universal values and standards – claims about the nature of the good society, freedom, democracy, justice, and all the rest. (...) [Communities] depend on a tacit recognition that these values and standards have been achieved only because we have been able to isolate particular communities from those outside – an isolation that implies the continuing legitimacy of war and violence. (...) [Security policy] is the point at which democracy, openness, and legitimate authority must dissolve into claims about realpolitik, raison d'État, and the necessity of violence.* »)

arguments qui ont conduit à son adoption : luttes de pouvoir, luttes de légitimités, limites à la rationalité.

Ensuite, cette thèse délivre sa démonstration par l'analyse systématique d'un vaste corpus. On traite de manière exhaustive d'une sélection de débats sélectionnés de manière représentative. La masse du corpus rend robuste l'analyse et les conclusions qui en découlent. Ce travail laborieux est nécessaire tant la recherche sur l'identité et l'utilisation de la variable culture sont propices à toutes sortes de biais (normatifs, ontologiques, théoriques, épistémologiques). De la sorte, les conclusions de l'analyse sont plus crédibles que si l'on avait sélectionné plus de lois sans en analyser l'ensemble des débats, ou en examinant d'autres discours sur ces lois que ceux de ses concepteurs (réactions de l'exécutif, des experts, de la société civile, etc.) Les recherches sur les discours se concentrent souvent sur des corpus plus petits, impliquant moins d'acteurs ou s'étendant sur une moindre durée, comme les discours présidentiels (Winkler, 2006 ; Kuypers, 2006 ; Hodges et Nilep, 2007 ; Hodges, 2011 se démarque en analysant soixante-dix discours du président Bush entre 2001 et 2008). Par le simple passage au crible de centaines de pages de débats parlementaires, cette thèse procède, par le volume traité, à une démonstration rare en science politique. De plus, contrairement aux analyses de discours qui visent à démontrer comment une vision du terrorisme, de l'antiterrorisme et des États-Unis s'est construite, cette thèse vise à franchir un pas supplémentaire : démontrer une présomption de causalité sur les motivations des parlementaires. Enfin, dans le domaine de l'analyse du Congrès, les débats, en tant que corpus peu étudié, ont tout intérêt à être examinés en profondeur pour enrichir la connaissance et la recherche sur cette institution.

Les avancées théoriques sont au nombre de deux. Premièrement, cette thèse expose les motifs sous-jacents de la politique antiterroriste, à savoir la recherche d'une simulation de contrôle légitime sur un environnement perçu comme menaçant. Ce motif se distingue nettement de la recherche de sécurité ou la préservation des libertés, comme le dilemme de la réaction législative au terrorisme est souvent cadré.

L'opposition entre sécurité et liberté ne rend pas compte des tensions profondes qui conditionnent l'issue des débats parlementaires sur la législation antiterroriste. Le bénéfice attendu de lois dont les impacts ne sont pas rigoureusement évalués ne peut être assimilé à un gain de sécurité mais à une offre de simulation de contrôle légitime sur un environnement perçu comme plus dangereux de manière diffuse. Cette démarche est congruente avec la tendance à l'augmentation de la peur du déclin (Moïsi, 2007), qui est de plus en plus partagée dans les États européens et nord-américains : avec une suprématie économique, morale et « civilisationnelle » qui baisse relativement, l'opinion publique de ces pays se sent menacée par le monde extérieur, du point de vue économique (concurrence des pays émergents, chômage structurel de masse, vieillissement de la population) et identitaire (hostilité à l'immigration et aux musulmans, résurgence du nationalisme). Dans ces conditions, l'offre sécuritaire, « comme discours et comme dispositif concret, c'est-à-dire la coercition, devient une part relative croissante de l'action étatique » (Romani, 2013). Une coercition qui vise avant tout les populations les plus vulnérables, aux États-Unis comme en Europe : « La pénalisation croissante de la pauvreté est une réponse à l'insécurité sociale ; le résultat d'une politique publique qui marie la « main invisible » du marché et la « main de fer » de l'État pénal. »¹⁵ (Wacquant, 2011.) La « sécurité » est donc l'un des derniers domaines d'action que les gouvernements investissent après s'être retirés des domaines économique et social. L'État devient alors un État « national-libéral, libéral pour les riches, national pour les pauvres » (Leguil-Bayart, 2012) ou un « *État-centaure*, libéral au sommet et paternaliste à la base »¹⁶ (Wacquant, 2011). En témoignent la recrudescence de la construction de

¹⁵ « *The increasing penalization of poverty is a response to social insecurity; a result of public policy that weds the « invisible hand » of the market to the « iron fist » of the penal state.* » L'auteur définit l'insécurité sociale, dans le contexte américain, comme le résultat des « dislocations urbaines causées par la dérégulation économique et l'implosion du ghetto comme conteneur ethno-racial et (...) l'emploi précaire en bas de la structure de classe polarisée. » (« *The police, courts and prison have been deployed to contain the urban dislocations wrought by economic deregulation and the implosion of the ghetto as an ethno-racial container, and to impose the discipline of insecure employment at the bottom of the polarizing class structure.* » Ibidem).

¹⁶ « *a Centaur-state, liberal at the top and paternalistic at the bottom.* »

murs frontaliers, « manifestations de la puissance de l'État » et « réaffirmation du contrôle territorial » (Didiot, 2013), légitimée par le 11 Septembre (Vallet et David, 2012 : 18), qui bloquent la circulation des individus sans que l'idéologie du libre-échange de biens, services et capitaux ne soit elle remise en cause.

Les lois assouplissant l'antiterrorisme ne sont pas des exceptions à cette tendance dans la mesure où elles ne relèvent pas d'une logique de recherche de liberté mais de redevabilité gouvernementale, qui n'est pas antinomique avec l'État sécuritaire libéral. Elles permettent même, par des concessions mineures, de renforcer l'existence et la légitimité des mesures de durcissement adoptées antérieurement. En ce sens, l'antiterrorisme remplit bien une double fonction du pouvoir : du côté du contrôle, un « dispositif de contrôle »¹⁷ visant à (fournir un sentiment de) réduction du risque terroriste ; du côté de la légitimation, une réponse au « désir d'État », compris comme « demande généralisée d'une intervention supérieure, celle des autorités publiques »¹⁸ (Hibou, 2011 : 79.) Cette vision de l'antiterrorisme, comme contrôle et légitimation de ce contrôle, exprime bien la proximité plus que l'opposition entre le Patriot act et le Freedom act, entre le Sensenbrenner de 2001 et celui de 2015.

Deuxième avancée théorique, cette thèse montre le découplage relatif entre l'offre et la demande de sécurité. La relation est caractérisée par une hystérésis avec un effet de cliquet : le durcissement de la législation prolonge sur une décennie la demande ponctuelle de sécurité revenue à un niveau proche du pré-11 Septembre dès 2002, tandis que l'assouplissement est venu tardivement (deux ans après la faille de légitimité de l'affaire Snowden en 2013) et n'est resté que partiel, tout en prorogeant

¹⁷ Tiré du vocabulaire foucaldien, le concept de dispositif désigne un mécanisme pratique de domination (par opposition à leurs incarnations formelles que sont le droit, les institutions étatiques, les idéologies) composé des « opérateurs matériels du pouvoir, c'est-à-dire des techniques, des stratégies et des formes d'assujettissement mises en place par le pouvoir. » (Revel, 2008 : 41.)

¹⁸ L'autrice souligne bien que « le pouvoir ne s'impose pas d'en haut, mais il joue aussi sur les désirs, sur ces éléments positifs qui font agir les individus » (Hibou, 2011 : 79), des désirs qui non seulement ne sont « pas forcément incompatibles avec la violence d'État » mais « peuvent être simultanément des vecteurs de la violence d'État » (*idem* : 94-95), quand bien même ils seraient « bons » a priori (désir d'ordre, de justice, de stabilité, de progrès, etc.)

les dispositions controversées du Patriot act et de l'Intelligence reform and terrorism prevention act. En outre, d'autres tentatives, réussies ou non, provenant de la Cour suprême ou de certains parlementaires comme le sénateur John McCain (R-AZ), ont tenté de freiner le durcissement. Pour ces raisons, il faut relativiser l'affirmation selon laquelle « les responsables perdent moins en se trompant sur une menace terroriste en surréagissant (ou en ne sous-réagissant pas) »¹⁹ qu'en sous-estimant la menace (Harvey, 2008 : 30). On pourrait même s'interroger plus profondément sur les liens entre offre et demande de sécurité : et si la critique de la faillite gouvernementale après un attentat reflétait moins la demande de sécurité accrue de la population que sa frustration face à l'inefficacité apparente des coûts et sacrifices consentis auparavant pour le prévenir ? Et si l'attaque terroriste ne favorisait pas un phénomène temporaire d'union nationale à la fois indulgente envers les dirigeants et draconienne²⁰ envers les auteurs de l'attaque ? Cette interrogation renforce l'argument selon lequel le pouvoir trouve une partie de son indispensable légitimité dans son efficacité (Hibou, 2011 : 112). Cela est particulièrement vrai pour des régimes représentatifs s'appuyant fortement sur l'expertise et les sciences expérimentales, « devenues une nouvelle forme d'idéologie de légitimation de l'exercice du pouvoir » (Houle, 2005 : 38 ; voir aussi Habermas, 1973.) Or, l'exercice du pouvoir à travers une conception utilitariste et dépolitisée du droit est typique des contextes autoritaires dans lesquels « le gouvernement et le jeu normal des lois sont remplacés par l'administration et la décision anonyme. » (Arendt citée par Hibou, 2001 : 113.) De la sorte, l'absence de contrôle judiciaire dans la surveillance des citoyens²¹ permet d'établir l'hypothèse

¹⁹ « *Simply put, officials will lose less for being wrong about a terrorist threat by overreacting (or not under-reacting) even if they are proven wrong.* »

²⁰ Abrahms (2007 : 246) montre que « l'aversion libérale à encaisser des morts de civils ne résulte pas dans de lâches concessions politiques mais au contraire en une motivation extraordinairement élevée de combattre le terrorisme. » (« *The evidence, however, suggests that the liberal aversion to incurring civilian losses does not result in craven political concessions but rather in extraordinarily high motivation for combating terrorism.* »)

²¹ Aux États-Unis, comme l'a révélé l'affaire Snowden, l'Agence de sécurité nationale (N.S.A.) a pu, entre l'adoption du Patriot act et celle du Freedom act, surveiller et conserver les communications des individus présents sur le territoire sans le mandat devant, aux termes du Foreign intelligence

d'un glissement autoritaire de plusieurs régimes représentatifs. Ce glissement ne se fait pas contre la volonté de la majorité de la population mais en accord avec son « désir d'État ». Ce glissement n'est cependant pas entièrement solidaire du désir d'État puisque la tendance naturelle des gouvernants est l'extension du pouvoir étatique tandis que les gouvernés exigent dans le même temps que ce pouvoir soit légitime, et notamment efficace. On en déduit que l'offre politique d'antiterrorisme répond bien à une demande : non pas fondamentalement à une demande de sécurité mais à une demande de pouvoir légitime, y compris coercitif mais en tout cas efficace. Naturellement, la sécurité effective représente une forme névralgique de l'efficacité de l'État pour la pensée politique (Kristensen, 2008 : 63), même lorsque, dans une vision de l'État comme « quintessence du racket de protection avec les avantages de la légitimité »²² (Tilly, 1985 : 169), l'État est lui-même source de violence et d'insécurité.

En définitive, la vérification de l'hypothèse rend crédible et sérieux un modèle dans lequel *la principale motivation du législateur américain en matière antiterroriste est l'extension irréversible d'une simulation de contrôle légitime par l'application permanente de pouvoirs d'exception par l'État*, un élément fondamental de la culture stratégique américaine. Si la description de l'antiterrorisme comme dispositif de contrôle existe depuis plusieurs années dans les études critiques (p. ex. le dossier « Antiterrorisme et société » du numéro 61 de *Cultures et Conflits* datant de 2006), cette approche n'est pas réellement représentée dans les recherches rationalistes. L'extension du contrôle représente une voie privilégiée sur d'autres possibles, comme, drastiquement, ne pas agir ou de manière plus conforme aux prédictions de la rationalité (délai d'évaluation des options, pondération des rapports

surveillance act (1978), nécessairement être accordé par la Foreign intelligence surveillance court. En France, le blocage administratif de sites internet faisant l'apologie du terrorisme ou y incitant est légale depuis la loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme du 13 novembre 2014 ; la collecte des données de connexion sans contrôle judiciaire est autorisée depuis la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015.

²² « Then war risking and state making – quintessential protection rackets with the advantage of legitimacy – qualify as our largest examples of organised crime. »

coûts / bénéfices de chacune, refus du recours aux arguments subjectifs ou fallacieux). Elle représente une manifestation de la société du risque globalisé, caractérisée par « *l'obsession de simuler le contrôle de l'incontrôlable* à tous les niveaux, dans la politique, dans le droit, dans la science, dans l'économie, dans la vie quotidienne. » (Beck, 2002 : 31). Pour l'auteur, dans cette société où la peur domine, « le durcissement de lois est possible, il est même possible qu'un « totalitarisme sécuritaire » paraisse raisonnable », sachant que « le citoyen, méfiant et suspect à la fois, sera scanné, photographié et interrogé « pour sa propre sécurité » et devra en être reconnaissant. Comme l'eau et l'électricité, la sécurité sera un bien de consommation imputable à l'organisation publique. » (*ibidem.*) Beck néglige ici la demande d'un tel contrôle par une partie de la population, qui devient à la fois complice et victime de sa surveillance généralisée. Mais sa responsabilité, comme celle de l'administration antiterroriste, demeure engagée dans la mesure où, jusque dans le régime totalitaire analysé par Arendt, l'obéissance d'un individu égale son consentement (Mréjen, 2013 ; voir aussi La Boétie, 2002.) Et le sentiment d'irresponsabilité généré par l'anonymat de la décision bureaucratique ne vaut pas exemption de responsabilité personnelle. La partie de la population favorable à l'extension du contrôle est probablement composée de la majorité qui ne se sent pas menacée par les potentialités d'abus de pouvoir par l'État. Ceux-ci frappent en premier lieu les activistes de toutes obédiences, des plus « intolérables » aux plus « sympathiques », au risque de verser dans la normalisation politique et la naturalisation d'une idéologie (ici favorable à l'ordre établi), processus antithétiques avec les fondements de la démocratie. Enfin, cette évaluation du poids de la culture stratégique est axiologiquement neutre, la volonté d'étendre le contrôle de l'État sur la sécurité pavant la voie autant à la protection de sociétés de plus en plus complexes et donc plus vulnérables aux chocs systémiques imprévisibles²³ (les « cygnes noirs », Taleb,

²³ Quel que soit le type d'événement catastrophique, d'origine naturelle (tremblement de terre, raz-de-marée, éruption volcanique, ouragan, etc.) ou humaine (révolution, éclatement d'une bulle économique, guerre, etc.), l'état actuel des connaissances ne les rend pas littéralement impossibles à

2007) qu'à l'extension des pouvoirs de l'État au détriment des libertés publiques. Cette neutralité nourrit cependant la réflexion politique, étant entendu que l'exposition des mécanismes de domination laisse au témoin le choix de juger de leur bien-fondé. En l'occurrence, le choix est laissé au lecteur de décider de l'arbitrage désirable entre sécurité et liberté, ou même de rejeter radicalement cette alternative.

0.3 Plan détaillé de la thèse

Après avoir détaillé la problématique et sa pertinence scientifique, il convient de présenter l'articulation des différentes parties de la démonstration à laquelle se livre cette thèse.

Afin de déterminer l'impact de la culture stratégique sur l'élaboration des lois antiterroristes américaines depuis le 11 Septembre, cette thèse procédera en trois temps, décrits en profondeur ci-dessous, et qui suivent le raisonnement suivant : la première partie construit, à partir de l'état de la recherche sur l'antiterrorisme et d'outils théoriques, l'objet de la démonstration. La deuxième partie construit, à partir d'une discussion des hypothèses possibles et d'une réflexion méthodologique, les bases de la démonstration. La troisième partie procède à l'exécution de la démonstration sur les trois cas sélectionnés (les débats précédant le vote du Patriot act, du Patriot sunsets extension act et du Freedom act).

La première partie est consacrée à la construction de l'objet de recherche, étape indispensable avant de pouvoir prétendre établir des propositions scientifiques sur le monde. Comme dans toute science, les faits n'attendent pas d'être découverts par le chercheur mais doivent être identifiés par des concepts théoriques qui permettent de les rattacher à des classes d'objets plus ou moins généralisables. La construction de l'objet passe donc par deux étapes : l'état de la recherche sur

imaginer, anticiper et pressentir mais impossibles à prédire avec fiabilité et précision. L'événement générique « attentat terroriste » est prévisible mais l'événement spécifique « attentat terroriste tel jour contre telle cible » ne l'est pas. C'est en ce sens qu'il faut entendre « imprévisible » ici.

l'antiterrorisme permettant de discerner les problèmes saillants et la manière dont ils sont formulés.

Le premier chapitre examine les principaux travaux traitant de l'antiterrorisme américain. On observe deux grands types de recherches. Le premier appartient aux études critiques de sécurité et s'attache à montrer le statocentrisme et l'américanocentrisme supposés de la majorité du champ des études sur le terrorisme. Le second appartient aux approches rationalistes et entend montrer que la réaction des États-Unis au 11 Septembre a été exagérée, conduisant à une politique aux coûts bien supérieurs à ses bénéfices. Sans reprendre à son compte les postulats épistémologiques, ontologiques et normatifs des études critiques, cette thèse s'appuie sur leur apport, dans la mesure où elles servent de rappel constant à la réflexivité. Autrement dit, un rappel à la propension du chercheur à ignorer ses propres biais et les biais communs de la communauté épistémique de son champ d'étude. Cette thèse s'inscrit donc dans une démarche rationaliste ayant incorporé les mises en garde des études critiques. À partir de cette fondation, le chapitre dévoile les défauts de l'approche rationaliste. Ceux-ci exigent de s'intéresser à la manière dont la rationalité des décideurs est altérée lors de la production de l'antiterrorisme.

Le chapitre deux décrit les outils théoriques nécessaires à la démonstration. Deux grands corpus sont mobilisés. Premièrement, la conceptualisation de la culture stratégique, pour laquelle trois grandes approches coexistent : celle qui fait de la culture un contexte précédant la rationalité ; celle qui en fait un objet instrumentalisé par les décideurs pour poursuivre leurs intérêts ; et celle qui en fait une variable au même titre que la rationalité. Afin de procéder à la démonstration, on défend la troisième approche. Le deuxième champ théorique mobilisé est celui de l'analyse de l'action parlementaire, pour laquelle deux grandes approches coexistent : celle qui analyse le parlementaire dont les intérêts personnels guident l'action (réélection, pouvoir) et celle qui l'analyse comme producteur d'information dans un environnement incertain. Cette deuxième approche justifie l'attention accordée dans cette thèse aux débats parlementaires comme partie intégrante de l'action politique.

La deuxième partie est consacrée à la construction de la démonstration. Cette construction suit une logique simple : discussion des hypothèses alternatives ; construction de l'hypothèse privilégiée et des outils de sa vérification, en particulier des cas sélectionnés ; analyse descriptive des cas sélectionnés. L'exposition des hypothèses alternatives ou existantes est suivie de leur réfutation totale ou partielle effectuée par une exploration empirique de l'activité antiterroriste depuis 2001. L'élimination ou la démonstration de l'insuffisance des hypothèses alternatives permet de faire émerger l'hypothèse privilégiée, à savoir le rôle de la culture stratégique dans la production législative antiterroriste. Le moteur méthodologique est présenté en détail et s'offre ainsi de manière transparente à la critique argumentée. Afin de procéder à la construction d'un modèle ayant vocation à être (sous des conditions précises) généralisé, on détaille la sélection des cas d'étude. Une fois cette sélection effectuée, il est nécessaire de décrire de manière comparée ces cas afin de tirer un maximum d'informations pertinentes, sachant que la démonstration elle-même se borne à analyser uniquement le contenu des débats législatifs à l'exclusion des autres sources d'informations. Cette partie livre donc des résultats préliminaires qui contribuent à la valeur ajoutée de cette thèse au regard de l'état actuel de la connaissance.

Le troisième chapitre discute des hypothèses permettant d'expliquer la législation antiterroriste. Après avoir réfuté les hypothèses alternatives, le chapitre se concentre sur l'hypothèse privilégiée. Le chapitre précise d'abord les informations qu'on peut tirer des débats parlementaires ; puis la manière dont la culture stratégique est repérée. À partir de ces éléments, on pose la question de recherche suivante : quel mécanisme causal permet d'expliquer l'adoption répétée et le retrait partiel depuis le 11 Septembre de lois antiterroristes portant atteinte à des droits et libertés protégés par la Constitution américaine et les conventions ratifiées par les États-Unis ? À partir de la discussion menée dans les parties précédentes, l'hypothèse privilégiée est d'ordre culturel : une faille de sécurité initie un processus de durcissement de la loi qui va au-delà de la demande de sécurité et de l'état perçu de la menace, durcissement

qui ne peut être que marginalement refoulé en cas de faille de légitimité majeure. On formule l'hypothèse de la manière suivante : la culture stratégique américaine du législateur américain favorise, en cas de détection d'une faille de sécurité, l'adoption continue de lois durcissantes et, en cas de détection d'une faille de légitimité majeure, l'adoption d'une loi modérément assouplissante. Cette hypothèse peut se modéliser comme une hystérésis avec effet de cliquet (voir Figure 2 p. 125). Le durcissement comme l'assouplissement de la loi remplissent une fonction indispensable au pouvoir étatique : son extension maximale, principalement par sa prétention au contrôle du risque et secondairement par sa prétention à la légitimité.

Ensuite, le quatrième chapitre décrit la méthodologie employée, en l'occurrence la reconstruction de processus (*process-tracing*). S'appuyant sur une épistémologie « qualitative, explicative et rationaliste »²⁴ (Mitchell et Bernauer, 2004 : 82) qui ne néglige pas la réflexivité du chercheur, pour constituer une approche épistémologique « réaliste-critique » (Furlong et Martin cités par O'Meara, 2010b : 42.) La reconstruction de processus implique de construire théoriquement un mécanisme causal à repérer empiriquement. Ce mécanisme causal est décrit comme la combinaison de deux processus successifs et potentiellement itératifs. Le durcissement est le mécanisme majeur, parfois contraint par un mécanisme d'assouplissement partiel. Le durcissement fonctionne en trois phases : à partir d'une faille de sécurité, une loi durcissante est proposée ; le débat se déplace sur le terrain paralogique ; le principe de la coercition l'emporte sur les autres arguments. L'assouplissement fonctionne en trois phases similaires : à partir d'une faille de légitimité, une loi assouplissante est proposée ; le débat se déplace sur le terrain paralogique ; le principe de redevabilité l'emporte sur les autres arguments. La présence de deux mécanismes causaux, dont le deuxième ne traite qu'un seul cas, n'est pas contradictoire avec l'institutionnalisme historique adopté par cette thèse. Effectivement, en montrant la continuité, et mieux, l'absence fondamentale de

²⁴ « We use *QER* (qualitative, explanatory, rationalist) to refer to the explanatory and rationalist subset of qualitative scholars and approaches. »

contradiction entre le durcissement et l'assouplissement partiel *tels qu'ils sont factuellement advenus*, cette thèse montre la constance des motivations du législateur, capturées par le concept de culture stratégique. La méthodologie utilise l'étude de cas et donc précise et justifie quels cas ont été retenus parmi la population des cas possibles. Enfin, il décrit la manière dont ils sont traités, à savoir par une analyse de contenu.

Enfin, le cinquième chapitre conclut l'échafaudage de la démonstration en décrivant de manière systématique et comparée les trois cas d'études. Il s'agit ici d'incorporer dans la démonstration des informations et sources délibérément exclues en raison de la méthodologie d'analyse de contenu, qui ne retient que la retranscription des débats du Congrès précédant les votes. Il est cependant crucial pour traiter efficacement ces débats de les resituer dans le contexte politique général ayant conduit à l'adoption des lois étudiées. Est avant tout cruciale la description des failles de sécurité et de légitimité considérées comme les déclencheurs du processus législatif, ainsi que les autres lois ayant marqué l'antiterrorisme. D'autre part, il est nécessaire de détailler les particularités de ces lois dans le cadre plus général de la production de l'antiterrorisme, c'est-à-dire en décrivant le rôle des autres acteurs concernés (l'exécutif et ses agences, commissions parlementaires, Cour suprême) dans ce contexte.

La troisième partie est consacrée à l'exécution de la démonstration. Elle est effectuée de manière synchronique, chaque cas étant traité par un chapitre dans l'ordre chronologique. Afin de faciliter les comparaisons, la structure des trois chapitres de cette partie est identique. Le chapitre débute par une description générale du rapport de force entre durcisseurs et assouplisseurs avant de décrire les débats par chambre, notamment les constats à dresser de l'identité des élus qui prennent la parole. Il se poursuit par le détail de l'arbre thématique utilisé pour l'analyse de contenu, avec une définition de chaque catégorie de l'arbre et une citation exemplaire associée. Enfin, la partie la plus substantielle du chapitre, s'appuyant sur les tableaux issus de l'analyse, livre les résultats. D'abord, on les décrit factuellement. Puis, on les

analyse pour en restituer le sens dans la lutte entre durcissement et assouplissement. Pour conclure, on montre dans quelle mesure les résultats permettent de retracer le mécanisme causal postulé au chapitre quatre. C'est également ici qu'on signale les nuances que les faits apportent à l'hypothèse de l'impact de la culture stratégique sur la politique antiterroriste.

Le sixième chapitre montre que malgré une exposition significative des arguments des assouplisseurs, l'unanimité durcisseur règne quelques semaines après le 11 Septembre. L'analyse de contenu révèle que si la Chambre des représentants des représentants s'est montrée plus réticente, le Sénat a été pratiquement unanime. Cependant, les durcisseurs sont divisés et plusieurs d'entre eux sont soucieux de ne pas céder à l'exécutif sur tout. La principale restriction apportée au projet défendu par la Maison blanche est l'inclusion d'une disposition de temporisation, élément qui structurera les débats jusqu'en 2019 au moins (date de son échéance depuis son rétablissement en 2015). En somme, l'analyse affirme que c'est bien le rôle de la faille, et non l'opinion publique, qui a produit le Patriot act. La faille de sécurité majeure a assuré la suprématie des partisans de la sécurité sur ceux de la liberté, le rapport de force se jouant en réalité entre durcisseurs et équilibristes, dans un monologue unanime sur la nécessité du durcissement.

Le septième chapitre montre un fort clivage entre des assouplisseurs offensifs et des durcisseurs en position défensive, quelques semaines après l'assassinat de Ben Laden. L'analyse de contenu révèle que les assouplisseurs critiquent plus facilement leurs opposants, surtout, sans surprise, à la Chambre des représentants. Parlant plus longtemps et moins craintifs des accusations de laxisme, ils développent une critique du durcissement et une contre-offre. Les durcisseurs développent également leurs objections aux accusations. Il ressort que, malgré un texte sans contenu (il s'agit d'une simple prorogation tenant en une page), les débats sont profonds, reflétant une lutte autour de la normalisation de *l'application permanente de pouvoirs d'exception par l'État*. En somme, l'analyse confirme que c'est bien la faille, et non l'opinion publique, qui a produit le Patriot sunsets extension act. La faille de sécurité a assuré la

victoire des partisans de la sécurité sur ceux de la liberté, le rapport de force se rééquilibrant par rapport à 2001, ce qui a conduit à la forte polarisation des débats et des élus.

Le huitième chapitre montre que l'assouplissement a gagné une forte majorité des élus, deux ans après le scandale Snowden, des décisions de justice favorables et des assouplisseurs offensifs. L'analyse de contenu révèle que les assouplisseurs sont désormais dominants, y compris chez les représentants républicains, la Chambre des représentants démontrant une nouvelle fois sa plus grande proximité avec l'assouplissement. L'enjeu demeure celui de la normalisation de *l'application permanente de pouvoirs d'exception par l'État* : l'adoption du texte y met un coup d'arrêt ponctuel, sachant que les pouvoirs étendus de l'État ne sont que partiellement restreints. En somme, l'analyse confirme une nouvelle fois que c'est bien la faille, et non l'opinion publique, qui a produit le Freedom act. La faille de légitimité majeure a assuré la victoire des partisans de la liberté, le rapport de force basculant finalement du côté des assouplisseurs malgré une résistance ardente des durcisseurs du Sénat.

La conclusion récapitule les résultats, résume le sens qui leur est donné et l'incorpore à une réflexion plus générale sur les formes de l'État contemporain, esquissée plus haut dans la section sur l'originalité, la pertinence et les apports à la recherche de cette thèse. D'abord, elle montre que l'offre de sécurité excédera toujours la demande de sécurité, contrairement aux conclusions de Mueller ou Harvey. Ensuite, elle rappelle que la démonstration confirme l'hypothèse descendante de la formation de la politique antiterroriste. Enfin, par une description diachronique des trois cas et une schématisation de l'évolution du rapport de force entre durcisseurs et assouplisseurs, elle montre la crédibilité et le sérieux d'un modèle parcimonieux et suffisant dans lequel *la motivation du législateur américain est l'extension irréversible d'une simulation de contrôle légitime par l'application de pouvoirs d'exception*. Après cela, elle montre comment en appliquant, *mutatis mutandis*, les concepts de cette thèse (voir Tableau 2 p. 120 et Figure 2 p. 125), on peut établir des prédictions pour d'autres pays ; on intègre également ces prédictions à une

modélisation du phénomène terroriste pour une plus grande précision. Enfin, on propose de leçons utiles pour d'autres objets de la science politique à partir des effets structurants des déclencheurs, prétextes et fonctions de l'action législative et du rôle des contre-pouvoirs dans les régimes représentatifs. Une réflexion évoquant les développements récents du jihadisme clôture la thèse.

Tableau 1 : Schéma de la thèse

<p>Originalité de la recherche</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Documente l'antiterrorisme, domaine sous-étudié 2. S'éloigne de la recherche de « recettes » antiterroristes 3. Dépasse le dilemme rationalisme / subjectivisme
<p>Pertinence de la recherche</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Normalise et contextualise l'objet antiterrorisme 2. Anticipe le type de rationalité limitée qui affecte l'antiterrorisme 3. Permet de bâtir une typologie des réponses législatives au terrorisme
<p>Apports scientifiques de la recherche</p> <p>L'analyse (1) systématique (2) d'un vaste corpus sous-étudié (double apport empirique) montre que la politique antiterroriste (1) est partiellement découplée de la demande de sécurité et de la recherche de sécurité mais qu'elle (2) répond à l'exigence par l'État d'une extension des moyens de son contrôle d'un environnement perçu comme de plus en plus dangereux (double apport théorique)</p>
<p>But</p> <p>Comprendre les causes des modalités de la politique antiterroriste</p>
<p>Problématique</p> <p>Quel est l'impact de la culture stratégique sur l'élaboration des lois antiterroristes américaines depuis le 11 Septembre ?</p>
<p>Question de recherche</p> <p>Quel mécanisme permet d'expliquer le durcissement continu puis l'assouplissement partiel de la législation américaine en termes de libertés publiques ?</p>
<p>Hypothèse de recherche</p> <p>La culture stratégique du législateur américain favorise, en cas de détection d'une faille de sécurité, l'adoption continue de lois durcissantes et, en cas de détection d'une faille de légitimité majeure, l'adoption d'une loi modérément assouplissante</p>
<p>Méthodologie</p> <p>Reconstruction de processus visant à repérer les manifestations du mécanisme causal qui explique le durcissement continu et l'assouplissement partiel :</p> <p>X : identification d'une faille de sécurité</p> <p>n₁ : les partisans du durcissement promeuvent une injonction à durcir la loi</p> <p>n₂ : les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique</p> <p>n₃ : les partisans de la loi promeuvent le principe de coercition</p> <p>Y : la loi est durcie</p> <p>Et</p> <p>X' : identification d'une faille de légitimité</p> <p>n'₁ : les partisans de l'assouplissement promeuvent une injonction à assouplir la loi</p> <p>n'₂ : les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique</p> <p>n'₃ : les partisans de l'assouplissement promeuvent le principe de redevabilité</p> <p>Y' : la loi est assouplie</p>
<p>Techniques de collecte et d'analyse des données</p> <p>Logiciel d'analyse qualitative de contenu manuelle (Nvivo)</p>
<p>Conclusion résumée</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) L'offre de sécurité excède toujours la demande de sécurité (2) Le durcissement de la législation antiterroriste est un processus descendant (<i>top-down</i>) (3) La politique antiterroriste peut être modélisée comme le résultat de la volonté du législateur américain à étendre irréversiblement une simulation de contrôle légitime par l'application de pouvoirs d'exception

0.4 Concepts pertinents écartés : sécuritisation et entrepreneurs

En conclusion de cette présentation, il est nécessaire de préciser quels buts cette thèse ne se fixe pas. Deux concepts ont été cités par souci de présenter exhaustivement les approches qu'il est possible d'utiliser pour traiter de l'antiterrorisme. Mais ces deux outils, quoique pertinents en eux-mêmes, ne sont pas appropriés pour la démonstration prévue.

Le premier concept qui ne sera pas utilisé est celui de sécuritisation. La recherche sur la sécuritisation comporte des outils pertinents pour analyser les modalités de la diffusion de normes antiterroristes. Mais cette thèse n'a pas pour but de montrer comment un acteur sécuritisant a produit un discours de sécuritisation et l'a imposé (ou a échoué à le faire). Ce n'est pas parce que la décision antiterroriste se prend en l'absence d'audience²⁵ ni parce la sécuritisation du terrorisme aux États-Unis a connu des échecs critiques (Salter, 2011 : 126-130.) Cette thèse vise plutôt à examiner l'amont de la décision, avant son éventuelle sécuritisation. Le terrorisme, a fortiori lorsqu'il prend l'ampleur du 11 Septembre, représente un archétype des enjeux de sécurité, au même titre que les questions militaires. Il ne s'agit pas de dire que la sécuritisation d'un enjeu impliquant évidemment la sécurité est tautologique (Bynander, 2001). Mais la question de sa sécuritisation représente un phénomène relativement facile à expliquer par la science politique. Si Salter décrit deux échecs dans la sécuritisation de l'antiterrorisme aux États-Unis, bien d'autres lois et programmes ont eux été sécuritisés avec succès.

Le deuxième concept qui ne sera pas utilisé est celui d'entrepreneur politique. Cet outil permet de repérer l'action de certains individus (originellement des sénateurs et des représentants au Congrès) qui prennent l'initiative sur certains sujets et parviennent à imposer une nouvelle norme, doctrine ou action (Carter et Scott 2009). Mais cette thèse n'a pas pour but de montrer l'impact de l'action d'un ou

²⁵ Des actes de sécuritisation peuvent se produire sans audience populaire ni même externe (Salter, 2011 : 117.)

plusieurs individus sur l'adoption de nouvelles normes et pratiques en matière antiterroriste. Cette thèse vise plutôt à examiner les rapports de force ayant conduit à l'adoption de normes régressives. De plus, l'entrepreneur s'applique généralement à faire aboutir un projet qui « se veut innovateur et son adoption ne doit pas ou ne devrait pas aller de soi » (Beaulieu-Brossard, 2009 : 13.) Or, les lois antiterroristes adoptées depuis le 11 Septembre l'ont été avec des majorités nettes, voire avec un consensus bipartisan (voir Tableau 8 p. 356).

Enfin, les concepts de sécuritisation et d'entrepreneur politique sont difficilement compatibles avec l'ontologie adoptée par cette thèse, qui est structurale. Elle fait des individus avant tout des agents contraints par des structures avant d'être des acteurs rationnels. Si une part irréductible d'agentivité (*agency*) réside en chacun des individus, elle s'exprime elle aussi sous la contrainte des structures. Cela ne signifie pas que, les structures étant par définition générales et persistantes, les agents soient contraints uniformément et convaincus unanimement. Des résistances s'expriment face à tout projet hégémonique, et c'est l'état des structures à un moment donné, en particulier leur légitimité, qui détermine largement l'arbitrage de la tension entre majoritaires et minoritaires. La démonstration proposée par cette thèse montre précisément comment des conditions extérieures (faille de sécurité / de légitimité) permettent à une culture stratégique hégémonique (principe de contrôle) et minoritaire (principe de redevabilité) de triompher alternativement.

PREMIERE PARTIE

CONSTRUCTION DU SUJET : LE ROLE DES IDEES DANS L'ANTITERRORISME

CHAPITRE I

REVUE DE LITTÉRATURE : LA RATIONALITÉ LIMITÉE DE LA POLITIQUE ANTITERRORISTE

« Pour être considérées comme rentables, les dépenses pour la sécurité intérieure américaine auraient dû avoir sauvé chaque année près de 11 500 vies ou avoir contrecarré, empêché ou protégé de pas moins de 1 667 attaques de l'envergure de la tentative d'attentat à Times Square en 2010, soit plus de quatre par jour. »²⁶ (Mueller et Stewart, 2011.) Une probabilité bien trop faible pour être considérée comme réalisée, suggèrent sans le dire les auteurs. Selon ces auteurs, depuis le 11 septembre 2001, l'augmentation des dépenses américaines consacrées à l'antiterrorisme s'élève à un billion²⁷ de dollars²⁸, sans compter les quatre à six billions des guerres en Irak et en Afghanistan²⁹. Si le terrorisme est un acte dont les « effets psychologiques sont hors de proportion avec ses résultats purement physiques », (Aron, 1962), le bilan coûts / bénéfices de la politique antiterroriste intérieure américaine est, depuis une décennie, un exemple frappant de disproportion : le coût direct du 11 Septembre s'élève à 55 milliards de dollars (Carter et Cox, 2011), soit environ 18 dollars dépensés pour la sécurité intérieure par dollar perdu dans l'attentat. Alors que les injonctions faites aux politiques publiques de passer le test du bilan coûts / bénéfices se multiplient³⁰, la politique antiterroriste

²⁶ « *To be considered cost-effective, American homeland security expenditures would have had each year to have saved nearly 11,500 lives or to have foiled, prevented, or protected against up to 1,667 attacks something like the one apparently intended on Times Square in 2010 – or more than four per day.* »

²⁷ Soit mille milliards. À ne pas confondre avec l'anglais *billion* (milliard).

²⁸ Augmentation par rapport au budget de l'année 2000 considéré comme constant.

²⁹ Coût total estimé en 2013, y compris les dépenses de santé des anciens combattants, à une fourchette entre quatre et six billions de dollars (Bilmes, 2013).

³⁰ La soumission de l'action publique, et des choix budgétaires qui en découlent, au calcul coût / bénéfice est un phénomène contemporain. Adaptée du secteur privé dans les années 1960, l'évaluation économique des choix de l'État a été adoptée en Europe de l'Ouest et dans les pays anglo-saxons (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Australie) au nom de la « rationalisation » de l'action publique (Trosa *et al.*, 2003). Il s'agit d'un enjeu politique majeur dans la mesure où rationalisation signifie de plus en plus, dans un contexte d'augmentation de la dette publique, réduction des dépenses (*idem* : 46-48). L'exigence de soumettre les textes discutés par le législateur à une évaluation des coûts

des États-Unis fait figure d'exception : la disproportion entre coûts et bénéfices de cette politique est abondamment documentée par Mueller et Stewart, qui concluent à l'inefficience³¹ de l'antiterrorisme américain depuis le 11 Septembre. Ce n'est pas l'avis de Harvey, qui estime au contraire que, étant donné le contexte de forte incertitude entourant la prise de décision antiterroriste, les dirigeants américains ont fait de leur mieux. Pour lui, l'idée de dire que la menace terroriste est exagérée alors qu'il est impossible de la mesurer de manière satisfaisante est un contresens logique. Pourtant, le même argument s'applique au raisonnement de Harvey lui-même : si le niveau de la menace terroriste n'est pas mesurable en l'état actuel des connaissances, on ne peut dire de la politique antiterroriste *ni* qu'elle est exagérée *ni* qu'elle est raisonnable.

prévus est bien codifiée. Aux États-Unis, les règles de la Chambre des représentants et celles du Sénat (respectivement XIII-3(d) et XXVI-11(b)) requièrent que les rapports des commissions soient accompagnés d'évaluations des coûts de la mesure sur cinq ans. En France, l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 dispose que « les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact » chiffrée : l'étude d'impact doit notamment évaluer les « conséquences économiques, financières » des dispositions débattues, ainsi que les « coûts et bénéfices financiers attendus », et ce « en indiquant la méthode de calcul retenue. »

³¹ Efficacité signifie « caractère de ce qui produit l'effet attendu » ; efficience signifie « caractère de ce qui produit le meilleur rendement. » Bien que les définitions soient proches et l'usage encore mal stabilisé, nous adoptons par convention la distinction suivante : une mesure est efficace si elle produit l'effet attendu ; une mesure est efficiente si son bénéfice est supérieur ou égal à son coût. Cette distinction existe en anglais entre les termes *effective* (efficace) et *efficient* (efficient), quoiqu'elle soit, comme en français, encore mal stabilisée. Le terme *cost-effective*, équivalent d'efficient, permet d'écarter toute ambiguïté en anglais.

Encadré 1 : Contre-terrorisme ou antiterrorisme ?

Par convention, on utilise dans cette thèse le terme « antiterrorisme » pour définir la politique de défense et de sécurité mise en œuvre par un État pour lutter contre le terrorisme. Aucune distinction n'est opérée avec le terme contre-terrorisme, calque récent de l'anglais *counter-terrorism* de même sens, ici délaissé.

La distinction entre antiterrorisme (opérationnel, de court terme, défensif, réactif) et contre-terrorisme (stratégique, de long terme, offensif, préemptif) est d'origine praticienne et américaine (Stepanova, 2003 : 8). Elle n'est pas communément adoptée dans la recherche scientifique anglophone, qui emploie majoritairement le terme *counter-terrorism* pour véhiculer le même sens de politique au sens global qu'antiterrorisme tel que défini.

Le débat qui oppose « l'optimiste » Mueller et le « pessimiste » Harvey est l'un des débats-clés sur l'antiterrorisme dans le champ universitaire (mais aussi politique) : l'antiterrorisme américain est-il efficace ? Est-il efficient ? Afin de répondre à cette question, il est nécessaire de s'intéresser au processus de production de l'antiterrorisme. Cela permet de comprendre les motivations de cette politique et de trouver les traces de l'influence du raisonnement coûts / bénéfices dans ce processus. Si, comme l'a montré Foley (2013) dans les cas britannique et français, les normes et les idiosyncrasies bureaucratiques d'un État affectent la politique antiterroriste menée, alors il est nécessaire de modifier notre approche du décideur. Il pourrait bien ne pas être un agent rationnel soumis à des injonctions irrationnelles mais un agent doté d'une rationalité limitée soumis à des injonctions irrationnelles. Et parmi les limites à sa rationalité, ses valeurs personnelles et héritées du passé sont susceptibles de jouer un rôle significatif.

Notre point de départ est de questionner une prémisse qui parcourt nombre d'études sur le terrorisme. Cette prémisse est assez peu explicitée mais est l'objet d'étude des études critiques sur le terrorisme, les *critical terrorism studies* (C.T.S.) Les C.T.S. postulent que la connaissance est « un processus social construit à travers

le langage, le discours et les pratiques intersubjectives »³² et refusent de « définir le terrorisme soit de manière à délégitimer des acteurs tout en accordant l'écran de la violence légitime à d'autres, soit de manière à légitimer une violence simplement parce qu'elle est menée dans certaines conditions, comme pendant la guerre »³³, ce que ne feraient pas les « études orthodoxes sur le terrorisme », dominantes dans le champ (Jackson, 2007 : 246-248, 250.) La prémisse distinguée par les C.T.S. dans les études orthodoxes peut se résumer ainsi : *l'antiterrorisme est caractérisé par la proportionnalité* (l'antiterrorisme n'emploie que la force strictement nécessaire contre les seuls individus menaçants) et *la protection* (l'antiterrorisme est une réaction de défense contre une agression initiale injustifiée). En d'autres termes, l'antiterrorisme est l'une des modalités du monopole étatique de la violence physique légitime, l'équivalent de l'état de « légitime défense » en droit pénal (Weber, 2002). Si elle est légitime, pourquoi se questionner sur les modalités de cette violence ? À circonstances exceptionnelles, moyens exceptionnels, pense-t-on intuitivement. Et puis les terroristes sont ceux qui ont blessé, tué et détruit : remettre en question le sort que l'État leur réserve, n'est-ce pas prendre leur défense ? D'ailleurs, quel est l'intérêt de financer des recherches sur cette question ? L'attrait est plus grand de s'intéresser à une violence « déviante », souvent plus spectaculaire et dont les raisons sont difficiles à discerner : le terrorisme. Les consommateurs de connaissances sur le terrorisme, gouvernements et médias, poussent également à se pencher sur les éruptions de violence qui apparaissent comme des événements isolables et analysables un par un, tandis que les modalités des réponses étatiques (lenteur et complexité du processus législatif, invisibilité et permanence des effets) sont moins faciles à discerner et moins attractifs à décrire.

³² « Knowledge as a social process constructed through language, discourse and inter-subjective practices. »

³³ « C.T.S. refuses to define terrorism either in ways that de-legitimise some actors while simultaneously according the mantle of legitimate violence to others, or in ways that legitimise violence simply because they are conducted in particular circumstances, such as during war. »

Pourtant, cette prémisse d'un antiterrorisme par nature protecteur et proportionné, si elle peut être répandue, a été contestée par plusieurs auteurs. Nous retenons ici deux approches qui ont été adoptées à cet effet : les C.T.S. et l'approche coûts / bénéfices de Mueller (2005, 2009, 2011.) Cette introduction vise donc les trois objectifs suivants : montrer la prévalence de la prémisse ; évaluer la pertinence de la contestation de la prémisse par les C.T.S. (apports et limites) ; évaluer la pertinence de la contestation de la prémisse par Mueller (apports et limites).

Encadré 2 : Risque ou menace terroriste ?

Selon Courmont, un risque existe quand un acteur connaît un adversaire et, dans certains cas, ses intentions (Courmont, 2005 : 17). Parmi les risques, le sous-ensemble des menaces exige en plus que l'acteur connaisse l'origine et la forme du danger constitué par l'adversaire, « seul le moment de l'attaque reste totalement inconnu. » (*idem* : 16). La sécuritisation d'un risque en menace est particulièrement propice à la manipulation politique : elle peut produire des effets tout en étant virtuelle. La dichotomie entre les deux termes oriente également la réponse : une menace met en jeu la survie de l'État et exige une décision basée sur le pire scénario, tandis qu'un risque met en jeu un raisonnement coûts / bénéfices et exige une décision basée sur la probabilité des différents scénarios (Kristensen, 2008 : 77).

Il ne découle pas de cette dichotomie que le terme de risque soit politiquement neutre. Mettant de côté les dangers, événements néfastes naturels, Beck (2003 : 29) définit comme Courmont le risque comme découlant de décisions humaines, que l'on cherche à contrôler : « on vise la colonisation du futur, le contrôle de l'incontrôlable. Le terme « risque » est une tentative de rendre prévisibles et contrôlables les effets imprévisibles de nos décisions sociétales. » Les risques ne sont pas des anomalies frappant la société mais des « dangers invisibles qui peuvent frapper tout le monde et contre lesquels personne n'est assuré. » (*idem* : 31.)

Si les risques sont « des produits de la victoire de processus de modernisation » (Beck, 2003 : 30) et que « la modernisation produit un ensemble de facteurs interdépendants qui forme une cause permissive du terrorisme. » (Crenshaw, 1981 : 381), on peut considérer avec Beck que le terrorisme est bien un *risque* typique de la modernité.

1.1 La prémisse d'un antiterrorisme proportionné et protecteur

Selon les C.T.S., l'antiterrorisme est couramment et majoritairement perçu comme une forme d'emploi de la force par l'État à la fois proportionnée et protectrice. C'est-à-dire une réaction de défense contre une agression initiale injustifiée qui n'emploie que la force strictement nécessaire contre les seuls individus menaçants. Le cas des États-Unis après le 11 Septembre montre la prévalence de cette prémisse.

L'ampleur des attentats de 2001 et la nature civile des victimes n'eurent aucun mal à faire du 11 Septembre un archétype de l'agression initiale injustifiée. L'indifférence ou l'ignorance d'une partie significative de la population américaine vis-à-vis de la politique étrangère de son gouvernement l'ont plongée dans la perplexité quant à l'argument selon lequel l'action internationale des États-Unis pourrait lui avoir attiré nombre d'ennemis (Walt, 2008). Après tout, l'influence des États-Unis n'est-elle pas essentiellement *bonne* dans le monde, étant donné que ce pays représente le financeur principal de nombre d'organisations vouées à améliorer le sort de l'humanité, Organisation des nations unies (ONU) en tête ? De surcroît, observer des individus prêts à se sacrifier pour tuer, de manière aussi « diaboliquement » minutieuse, des milliers de civils ne permet d'aboutir qu'à une conclusion : le but d'Al-Qaïda n'est pas de contraindre les États-Unis à négocier mais de les blesser du mieux qu'elle pouvait. Telle est la conviction de l'opinion américaine (Abrahms, 2013.) De la sorte, interroger le rôle de la politique étrangère des États-Unis au Moyen-Orient dans la création, la stimulation ou la détermination d'Al-Qaïda est facilement considéré comme le premier pas vers la compréhension, voire l'excuse, des « terroristes. » Pourtant, cette interrogation est nécessaire : il est utile aux décideurs de connaître les conséquences de leur décisions et le mécontentement qu'elles peuvent susciter. Si la réaction la plus commune est la légitimation des décisions prises, en particulier si elles ont impliqué de la violence, on peut montrer que cette légitimation sert l'intérêt de l'agent qui la produit.

L'antiterrorisme comme les autres emplois de la coercition et de la violence par l'État, n'est pas naturellement protecteur et proportionné mais le résultat d'une construction sociale.

Tout d'abord, la question de la protection. Comme l'affirme de manière ironique Thorup (2010 : 21-22), « personne ne veut jamais la guerre (...) Personne n'initie jamais la violence. On ne fait jamais que répondre à celle de l'autre. »³⁴ Cet aphorisme est régulièrement appliqué aux terroristes, dont on distingue parmi les désinhibiteurs moraux permettant de passer à l'acte violent : le rejet de la faute sur la victime, la déshumanisation et désindividualisation de la victime (Cliff, 2006 : 114-123). Le caractère odieux de la violence de l'autre permet de justifier une violence de représailles s'affranchissant des règles qui limitent la violence (Lazar et Lazar, 2007 : 49-55). Mais le besoin de justifier sa violence en la qualifiant de réaction à une violence initiale (éventuellement perçue comme injustifiée) est commune à tous les acteurs producteurs de violence politique. Les exemples de justifications de la part des dirigeants, et ce depuis l'Antiquité, sont univoques de ce point de vue (Bacon, 2003.) Thorup (2010 : 18-19) va plus loin en alimentant l'hypothèse selon laquelle « l'argument le plus saillant et le plus efficace légitimant la violence politique (...) est la prétention selon laquelle *une violence limitée empêchera une violence plus universelle.* »³⁵ Selon lui, la diabolisation de l'autre est secondaire par rapport à la dichotomie entre violence conclusive (légitime car devant mettre fin à la violence) et une violence prolongatrice (illégitime car une violence sans but est criminelle en soi). Les caractéristiques particulièrement transgressives du 11 Septembre ont immanquablement conduit le président George Walker Bush à considérer ces attaques comme un « un acte de guerre contre notre pays », « une guerre que nous n'avons pas commencée » pour le secrétaire de la Défense Rumsfeld tandis que du côté d'Al-Qaïda, il s'agissait de se venger contre « l'ennemi qui a envahi la terre de notre

³⁴ « *War is never anyone's purpose (...) No one ever starts violence. One always only reacts to the violence initiated by the other.* »

³⁵ « *The most prominent and efficient argument legitimizing political violence (...) is the claim that this limited violence will prevent a more universal violence.* » (Souligné dans l'original.)

communauté, souillé son honneur, versé son sang et occupé ses sanctuaires. » (cité dans Thorup, 2010 : 22, 29.) L'analyse des discours des présidents Clinton et Bush révèle que la guerre est systématiquement présentée comme le (seul) moyen ou l'occasion de faire advenir la paix (Lazar et Lazar, 2007 : 57.)

L'antiterrorisme n'est pas seulement une violence de protection, mais une violence proportionnée, le résultat d'un effort de bonne foi pour protéger une population. La modération et le sens de l'honneur comme éléments centraux de la culture stratégique est répandu en Occident. À l'époque coloniale, on reproche volontiers aux « sauvages » d'employer ruse et tromperie, par opposition aux batailles rangées de l'iconographie occidentale. Bien entendu, l'absence d'appartenance des « sauvages » à la sphère de la civilisation libère les puissances colonisatrices des limitations du *jus in bello* (Thorup, 2010 : 58-60.) Dans le cas de l'antiterrorisme, la proportionnalité se mesure, en dehors de la discrimination attendue dans l'utilisation de la force létale, bien souvent en portions de libertés et droits fondamentaux sacrifiés (Yalda et White, 2009 : 74 ; Harvey, 2008 : 78.) Cette vision, répandue parmi les décideurs et le public, n'est cependant pas forcément admise de ceux qui se sont penchés sur la question. Ainsi, selon le rapport du Réseau Union européenne d'experts sur les droits fondamentaux de 2003, « il n'existe, entre le gain de sécurité et les atteintes aux libertés, aucun rapport de vase communicants. » (Adam, 2005 : 73.) C'est pourtant sur cette base que le gouvernement américain et certaines décisions de la Cour suprême se basent pour justifier l'inapplication depuis 2001 des protections procédurales fondamentales applicables aux États-Unis : *habeas corpus*, ainsi que les quatrième (protection contre les perquisitions et saisies non autorisées), cinquième (procédure régulière (*due process*), *non bis in idem* et droit au silence), sixième (droit à un procès équitable), huitième et quatorzième (égale protection des droits) amendements de la Constitution et le droit international humanitaire (protection contre les arrestations et détention sans accusation ni avocat et interdiction du recours à la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants) (Yalda et White, 2009 : 68-73 ; Brooks et Manza, 2013 : 3-4.)

En résumé, toute violence qui n'est pas protectrice et proportionnée, comme on le suppose formellement pour la violence de l'État, peut très vite être considérée comme une violence « sans raison ni raisons » (Thorup, 2010 : 72), en un mot, illégitime. Hors du schéma symétrique du conflit conventionnel, dont la Deuxième Guerre mondiale est l'archétype, l'État est confronté à des violences « asymétriques », « chaotiques », existant en soi et menaçant l'État, seule source légitime de violence. C'est passer sous silence, comme le souligne Charles Tilly, la formation de l'État en tant que producteur de violence qui a réussi à capter les autres sources de violences et à criminaliser celles qu'il n'a pas pu incorporer (*idem* : 53.) En droit international, le lien entre puissance et légitimité s'est perpétué dans les luttes pour la définition du terrorisme : « La puissance plus forte parle de neutralité, de pragmatisme, d'objectivité, tandis que la puissance faible doit exposer le politique derrière le vernis de neutralité pour ne pas être écrasée par la capacité de la puissance forte de transformer son particularisme en universalisme. »³⁶ (Thorup, 2010 : 123-124.) La prémisse d'un antiterrorisme naturellement perçu comme une forme d'emploi de la force par l'État à la fois protectrice et proportionnée n'est donc pas une aberration logique : elle est le résultat de la perception répandue selon laquelle la violence de l'État *en général* est protectrice et proportionnée. Si l'on ajoute à cela la dimension souvent invisible et relativement indolore des mesures antiterroristes pour la majorité de la population, il est prévisible de voir confirmée la prémisse. Dans le champ des études sur le terrorisme, cette prémisse est également répandue, le terrorisme y étant unanimement rejeté. Les deux principaux angles de contestation regroupent ceux qui contestent un des deux éléments de la prémisse. Le premier, la protection, pour les C.T.S., qui ne considèrent pas l'action violente de l'État comme étant par nature supérieure à la violence d'acteurs subétatiques. Le deuxième, la proportionnalité, pour un auteur comme Mueller, qui considère que le déploiement

³⁶ « *The stronger power talks neutrality, matter-of-factness, objectivity, while the weaker power needs to bring out and expose the politics of that alleged neutrality in order not to be crushed by the ability of the stronger power to portray its own particularity in the colors of universalism.* »

des multiples mesures antiterroristes adoptées depuis 2001 ne représente pas une allocation optimale des ressources de l'État.

1.2 L'analyse critique de l'antiterrorisme

L'approche la plus connue contestant la prémisse d'un antiterrorisme protecteur et proportionné est celle développée par des auteurs critiques, dont les C.T.S. représentent l'agglomérat le plus visible. Les chercheurs de cette mouvance se sont penchés sur la pertinence des réponses terroristes de divers États, notamment les États-Unis après le 11 Septembre. Leur critique porte sur le statocentrisme supposé de la majorité de la recherche sur le terrorisme, qui aurait tendance à délégitimer systématiquement les acteurs dits terroristes et à légitimer la violence de l'État, y compris antiterroriste.

Dans les C.T.S., l'une des figures de proue est Richard Jackson, qui s'est penché depuis une dizaine d'années sur la critique du discours antiterroriste américain. En 2005, Jackson explore dans *Writing the war on terror* les modalités de la justification des mesures de politique étrangère américaine (dont la guerre en Afghanistan et la guerre d'Irak) prises en réaction au 11 Septembre. En 2009, il jette les bases théoriques des C.T.S. avec *Critical terrorism studies – a new research agenda*, après de multiples débats avec d'autres figures importantes du champ. Depuis, Jackson et d'autres collègues critiques ont activement contribué à la collection *Routledge Critical Terrorism Studies*, forte de treize titres depuis 2009. Cinq de ces titres s'attachent explicitement à décrire, à partir d'études de cas, comment la domination de certains États puissants, notamment par le « terrorisme d'État », est une source majeure de « terrorisme » tout court³⁷. Cinq autres de ces

³⁷ *Contemporary state terrorism* (2009), *State terrorism and neoliberalism* (2009), *State violence and genocide in Latin America* (2010), *Counter-terrorism and state political violence* (2012) et *the Making of terrorism in Pakistan* (2013).

titres explorent les mécanismes discursifs qui légitiment les choix antiterroristes pris par les États, en particulier les États-Unis³⁸.

Point commun aux approches appartenant aux C.T.S., la critique du statocentrisme dans le discours universitaire dominant sur le terrorisme. Selon Jackson, le champ des études sur le terrorisme témoigne d'une « aura palpable de certitude morale »³⁹ (Jackson, Gunning et Smyth, 2007 : 5) et produit une connaissance qui « travaille idéologiquement à la réification des hiérarchies de pouvoir existantes et à la promotion de projets hégémoniques particuliers. »⁴⁰ (Jackson, 2009 : 6.) À travers une normativité « émancipatrice » (il faut abattre toute les contraintes, injustifiées par la vie en société, qui s'opposent à la maximisation de l'accomplissement des individus⁴¹), une épistémologie compréhensive⁴² (le but est de répondre à la question « comment ? » plutôt que de chercher des « lois » explicatives et donc prédictives, Macleod et O'Meara, 2007) et une méthodologie reposant essentiellement sur l'analyse de discours, les travaux de Jackson documentent et décrivent en détail le processus discursif qui légitime les options prises par l'antiterrorisme américain.

1.3 Les limites de l'analyse critique de l'antiterrorisme

Parmi les réponses critiquant les arguments présentés par Jackson, la plupart rejettent l'étendue des biais dont le champ serait victime. Ainsi, Horgan et Boyle, tout

³⁸ *Discourses and practices of terrorism* (2010), *Terrorism and the politics of response* (2009), *An intellectual history of terror* (2010), *Selling the war on terror* (2013) et *Lessons and legacies of the war on terror* (2013).

³⁹ « *The orthodox literature has exhibited a palpable aura of moral certitude.* »

⁴⁰ « *The field functions ideologically to reify existing hierarchies of power and promote particular hegemonic projects.* »

⁴¹ Nous croyons que cette définition, qui est nôtre, capture adéquatement l'essence de l'émancipation pour les critiques. Jackson (2007 : 249) définit en effet le terme ainsi : « Un accroissement de la réalisation de la liberté et du potentiel humains, de même que l'amélioration de la réalisation individuelle et sociale ainsi que du bien-être. » (« *The realisation of greater human freedom and human potential and improvements in individual and social actualisation and well-being.* »)

⁴² Dont l'objectif est de *comprendre*. À ne pas confondre avec l'anglicisme *comprehensive*, signifiant global, exhaustif.

en reconnaissant la validité partielle des arguments de Jackson, minimisent leur portée. Selon eux, Jackson exagérerait les caractéristiques supposées du champ, qui serait orienté vers la résolution de problèmes et qui considérerait le terrorisme comme un « problème » à résoudre « rationnellement » en faveur de l'État et sans remettre en question ses pratiques violentes (Horgan et Boyle, 2008 : 53-55.) De la même façon, les deux auteurs considèrent comme surévaluée l'originalité et la pertinence des C.T.S., qui, grâce à des postulats normatifs, épistémologiques et ontologiques uniques, seraient productrices de percées théoriques majeures dans l'analyse du phénomène. Sans surprise, ce sont les conséquences politiques des résultats scientifiques qui sont l'enjeu des débats, notamment de la question de la causalité. Cette relation est formellement improuvable dans les sciences, y compris naturelles, ce qui implique qu'il faille mieux parler de degré de vraisemblance d'une « loi ». Comme le formulent clairement les deux auteurs : « Le but [présupposé des C.T.S.] est de lier les causes du « terrorisme » au mauvais comportement des États occidentaux, au capitalisme ou aux inégalités socio-économiques. Mais si tel est le cas, cet aspect du projet des C.T.S. doit être explicite. »⁴³ Ce qui est fait l'année suivante, lorsque l'agenda de recherche des C.T.S. mentionne : « Cela signifie d'ancrer les analyses critiques de la théorie et la pratique de l'antiterrorisme dans les théories de classe, du capitalisme, de l'hégémonie et de l'impérialisme (...) Il est urgent d'analyser plus systématiquement le terrorisme d'État (et, plus largement, la répression étatique), en particulier les formes qui en sont restées pour ainsi dire invisibles dans la recherche sur le terrorisme, tel que le terrorisme d'État de l'Occident (y compris Israël) et de ses alliés, comme l'Égypte, l'Arabie saoudite, le Pakistan, le Sri Lanka et la Colombie, pour n'en citer que quelques-uns. »⁴⁴ (Jackson, Smyth & Gunning, 2009 : 229.)

⁴³ « The goal is to link the causes of « terrorism » to the bad behavior of Western governments, capitalism or social economic inequalities. But if this is the case, this aspect of the C.T.S. project needs to be transparent. »

⁴⁴ « This means rooting critical analyses of the theory and practice of counterterrorism within theories of class, capitalism, hegemony and imperialism (...) There is an urgent need for more systematic research on state terrorism – and state repression more broadly – especially the forms of state

De leur côté, Weinberg et Eubank (2008 : 188) identifient quatre arguments spécifiquement portés par les C.T.S. contre le champ : le manque d'historicité, le stato-centrisme, l'existence d'une « industrie du terrorisme », la recherche de solutions pour les États (*problem-solving perspective*). Pour chacun de ces arguments, les deux auteurs en minimisent fortement la portée. Ils distinguent une production universitaire qui serait souvent de qualité et critique et une production « opportuniste », rejoignant ici une critique commune aux « orthodoxes » et « critiques. » Les deux auteurs minimisent à ce niveau l'exceptionnalité du champ, arguant que la plupart des nouveaux objets de science sociale passent par le même « genre de batailles, jeux d'influence et débats. »⁴⁵ (*Ibidem.*) Le fait que la plupart des études sur le terrorisme se penchent sur les groupes subétatiques qui en produisent plutôt que sur le « terrorisme d'État » n'est pas pour Weinberg et Eubank une preuve de biais : le « terrorisme d'État » à diverses époques et dans divers pays a été étudié en profondeur, même si ces recherches n'appartiennent pas explicitement au champ des études sur le terrorisme. L'on ne peut nier, avec Weinberg et Eubank (2008 : 191) que la critique portée par les C.T.S. peut facilement basculer dans l'argument du « vous étudiez le mauvais objet »⁴⁶. Cet argument consiste pour A à critiquer B parce que celui-ci étudie *x* alors que A juge plus pertinent d'étudier *y*. Cet argument ne tient pas dans le cadre du raisonnement scientifique. On peut même s'inquiéter de voir une part grandissante des efforts des chercheurs être consacrée à l'étude du champ lui-même et non pas de son objet : la ligne est tenue entre l'autocritique saine et le risque de nombrilisme, déjà évoqué par Livingstone (1990), qui représente une impasse pour le champ. Pourtant, Weinberg et Eubank n'évoquent pas l'étrangeté de voir la question, par exemple, du terrorisme d'État être traitée par des chercheurs n'appartenant pas au champ des études sur le terrorisme. Ainsi, ils expliquent que des

terrorism (including Israeli state terrorism) and the terrorism practised by Western allies, such as Egypt, Saudi Arabia, Pakistan, Sri Lanka, and Colombia, to name but a few. »

⁴⁵ « *The study of terrorism (...) has gone through the same kind of fights, games, and debates as seems common among social scientists when a new subject or topic catches their attention. »*

⁴⁶ « *You are studying the wrong subject. »*

« bibliothèques entières sont dédiées au terrorisme de la dictature nazie. »⁴⁷ (*Ibidem.*) S'il faut se tourner vers les historiens de la Deuxième Guerre mondiale pour obtenir des études sur le terrorisme d'État, il n'est pas certain qu'on en puisse tirer des conclusions flatteuses sur la vivacité actuelle du champ. Assurément, s'intéresser au « terrorisme oppositionnel » (des groupes subétatiques contestant l'État) est légitime scientifiquement, mais le déficit d'attention portée par le champ aux pratiques de l'État ne peut être compensé par les travaux qui n'alimentent qu'incidemment la connaissance sur l'antiterrorisme et le « terrorisme d'État. »

La portée des arguments de Jackson peut certainement être révisée, notamment parce que la démonstration de l'existence d'une communauté épistémique de « chercheurs orthodoxes » sur le terrorisme n'est pas livrée par les C.T.S. Sans aller jusqu'à considérer avec Stampnitzky (2011 : 13-14) que le champ est « stagnant, faiblement conceptualisé, dépourvu de rigueur, dénué de théories, de données et de méthodes adéquates », des chercheurs parmi les plus cités jugent avec sévérité son état : médiocre pour Silke (2007) et Horgan (2013), critique pour Sageman (2013), pénalisé par « un grave problème d'accumulation des connaissances » (Hegghammer, 2013 : 3). Plus fondamentalement, les « chercheurs statocentrés » sont parmi ceux qui les premiers ont considéré le conflit non pas comme une pathologie sociale dont il faudrait « rechercher les causes et les remèdes » mais comme un « état de fait »⁴⁸ dont il faut comprendre les sources et les effets (McCormick, 2003 : 481), bref, comme « une simple continuation de la politique par d'autres moyens » (Clausewitz, 1955 : 67). McCormick cite ici Schelling, un chercheur qui s'est mis au service de la violence étatique⁴⁹, qui reconnaissait que l'État pouvait être un acteur terroriste : « le concept des représailles massives est terroriste » (Schelling, 1984, 315), position

⁴⁷ « *And whole libraries have been devoted to the terrorism of the Nazi dictatorship.* »

⁴⁸ « *Those who approach the problem « as a pathological state and seek its causes and treatment », and those « who take conflict for granted » and study its sources and effects.* »

⁴⁹ Il a notamment formulé les stratégies d'escalade contrôlée et de bombardement punitif, appliqués lors de l'opération Rolling thunder au cours de la guerre du Vietnam (Kaplan, 2005).

également adoptée par Jones et Smith (2009) dans un argumentaire qui pourtant conteste radicalement les C.T.S.

Mais les deux apports les plus importants des C.T.S. ont été de souligner l'importance des risques de biais (normatifs, épistémologiques, ontologiques) guettant l'analyse du terrorisme et de l'antiterrorisme et de montrer qu'il était nécessaire de ne pas isoler l'analyse des violences commises par des acteurs subétatiques et par des acteurs étatiques⁵⁰.

D'abord, les C.T.S. soulignent à raison le problème du manque de réflexivité, ou de la réflexivité implicite, des chercheurs sur le terrorisme. En l'absence d'une réflexivité explicite, il est facile de perdre de vue des questions comme : « à qui sert la recherche sur le terrorisme et comment la connaissance sur le terrorisme sert des intérêts particuliers ? »⁵¹ (Jackson, 2009 : 6.) Peu d'auteurs endossent explicitement le rôle de conseiller du prince dans la lutte contre le terrorisme mais nombreux sont ceux qui font de leurs recherches des outils par destination de l'antiterrorisme, problème accru par l'origine de certains financements de la recherche sur le terrorisme (intérêts privés, services de sécurité de l'État).

Ensuite, les C.T.S. font à juste titre de la prédominance de l'étude du terrorisme sur celle de l'antiterrorisme un défaut objectif du champ. En l'absence d'une appréhension globale des violences politiques, l'analyse isolée du terrorisme est condamnée à fonder ses travaux sur une perception subjective de ce qui constitue le terrorisme. Les problèmes de la définition et des causes du phénomène sont sans doute liés à cette analyse en vase clos. Pour cette raison, « la construction typologique peut être un instrument utile pour améliorer notre compréhension du terrorisme. » (Marsden et Schmid, 2011 : 193), à condition que cette édification englobe à la fois le terrorisme et l'antiterrorisme, ou plus exactement l'ensemble du spectre des violences politiques, que ses auteurs soient étatiques ou subétatiques (Clément, 2014.)

⁵⁰ L'analyse relationnelle développée notamment par Della Porta (2014) insiste elle aussi sur les liens entre auteurs étatiques et subétatiques de violences.

⁵¹ « *Who is terrorism research for and how does terrorism knowledge support particular interests?* »

Si l'analyse critique du terrorisme est fondamentale, ses postulats théoriques et méthodologiques l'empêchent de procéder à des démonstrations rationalistes et explicatives. Or, telle est l'ambition de cette thèse. Si les attaques des C.T.S. envers certains biais et postulats non explicités sont à nuancer, certaines de leurs exigences normatives (réflexivité explicite⁵²) et ontologiques (augmenter le ratio analyses de l'État/analyse des acteurs subétatiques dans la recherche sur le terrorisme⁵³) représentent des mises en garde théoriques à conserver à l'esprit. Ces parti pris exposés, il convient de s'intéresser à la recherche rationaliste sur l'antiterrorisme.

⁵² Jackson (2007 : 249) précise : « Les C.T.S. adhèrent ouvertement aux valeurs et priorités d'une sécurité humaine et sociétale universelle plutôt qu'à des conceptions étroites de la sécurité nationale dans lesquelles l'État prévaut sur tout autre acteur. » (« *CTS openly adheres to the values and priorities of universal human and societal security, rather than traditional, narrowly defined conceptions of national security in which the state takes precedence over any other actor.* ») On n'adopte cependant pas certains postulats normatifs des C.T.S., comme celui considérant toute violence contre des civils comme illégitime (« Les C.T.S. traitent les formes de violence dirigées les civils comme illégitimes par nature. » ; « *It views civilian-directed forms of violence as inherently illegitimate* », *idem* : 250), celui considérant que des solutions non violentes sont toujours possibles (« L'agentivité et l'intelligence humaines sont potentiellement illimitées, en particulier dans la recherche de solutions non violentes à l'injustice et la violence » ; « *human agency and human ingenuity are potentially unlimited, particularly in the pursuit of non-violent solutions to injustice and violence* », *ibidem*) et celui considérant qu'il existe nécessairement des solutions plus humaines et efficaces contre le terrorisme que l'usage de la violence (« il existe des méthodes plus humaines et efficaces de répondre au terrorisme que de s'engager sans réfléchir dans une contre-violence vengeresse et disproportionnée » ; « *there are more humane and effective ways of responding to terrorism than reflexively engaging in retaliatory and disproportionate counter-violence* », *ibidem*). Si ces postulats sont a priori idéologiquement désirables, leur véracité n'est pas établie indiscutablement et ils représentent un engagement politique inutilement contraignant et une déviation de la neutralité axiologique qui doit guider toute recherche scientifique. Pour une discussion sur les risques liés au renoncement à toute forme de violence, voir Thrift, 2007.

⁵³ Comme l'explique Jackson (*idem* : 248) : « Par exemple, il y a la volonté chez les universitaires des C.T.S. de réduire le déséquilibre des études traditionnelles sur le terrorisme et de « rapatrier l'État » dans la recherche, en explorant la logique et les circonstances dans lesquelles l'État use de violence contre des civils pour terroriser et intimider la société dans des buts politiques. » (« *For example, there is a determination by CTS scholars to redress the current imbalance within traditional terrorism studies and « bring the state back in » to terrorism research, exploring the logic and circumstances in which states employ civilian-directed violence to terrorise and intimidate society for political purposes.* »)

1.4 L'analyse rationaliste de l'antiterrorisme

Si les C.T.S. sont renommées pour leur remise en question des politiques antiterroristes, elles ne l'ont pas initiée. Plusieurs auteurs, ont proposé des analyses critiques sur l'antiterrorisme, sans pour autant souscrire explicitement aux postulats normatifs critiques (Horgan, 2005 ; Richardson, 2006.) Plusieurs auteurs ont développé des critiques sur l'antiterrorisme américain, sans pour autant partager les postulats ontologiques ou épistémologiques des C.T.S., au premier rang desquels on retrouve John Mueller. Dès 2005, Mueller expose dans « Six rather unusual propositions about terrorism » que les dégâts du terrorisme sont majoritairement dus à la peur et aux réactions irrationnelles de la société victime. Il recommande au contraire de minimiser l'effroi consécutif à une attaque, tout en reconnaissant que l'intérêt naturel des candidats aux élections peut facilement les conduire au contraire à exagérer cette peur. Il approfondit cet argument dans *Overblown* (2009). Il articule son argument autour de la congruence entre niveau de peur du public et niveau de peur propagé par les médias et les décideurs. Pourtant, les données empiriques révèlent de nombreuses anomalies : à de multiples reprises, le niveau de peur propagé par les médias ne s'est pas traduit par un niveau de peur accru dans l'opinion publique (Harvey, 2008 : 108-116). De manière plus fondamentale, Harvey critique le raisonnement de Mueller en l'accusant de ne pas être réfutable : « affirmer qu'une menace existe mais est *exagérée* n'offre aucune base de réfutation. »⁵⁴ (*Idem* : 119). L'argument principal d'Harvey consiste à dire que s'il est impossible de déterminer si une menace est exagérée, il est impossible de parler de sur-réaction. Considérant les multiples failles de sécurité mises à jour par diverses agences (*idem* : 133), ne peut-on pas même parler d'une sous-réaction des États-Unis au terrorisme ? Enfin, la recherche d'une réaction minimale prônée par Mueller et d'autres est peu concluante. Il souligne en effet que les « optimistes » comme Mueller offrent rarement des

⁵⁴ « To claim that a threat exists but is exaggerated provides no basis at all for disproving the claim. » (Souligné dans l'original.)

solutions concrètes contre le terrorisme et il consacre tout un chapitre à expliquer en quoi les solutions qu'ils proposent parfois sont irréalistes (*idem* : 134-158.)

Harvey s'attache à montrer que les modalités prises par l'antiterrorisme américain ne sont pas le fruit d'un calcul électoral cynique de la part de décideurs prêts à exploiter la peur du public, ni le résultat d'un « complexe sécuritaro-industriel » vendant à prix d'or des « solutions de sécurité » à l'obsolescence programmée, et encore moins la conséquence de l'incompétence de décideurs inaptes à répondre au problème. Il argumente en effet une déconnexion entre le niveau de peur du public et le niveau de peur propagé par les décideurs ; il évoque le fait que des entreprises de sécurité ont pu profiter d'effets d'aubaines mais qu'il n'existe pas de lien entre le cours des actions de ces entreprises et le niveau d'alerte officiel ; enfin, il rejette les explications faisant porter la responsabilité d'une politique antiterroriste de près de dix ans sur les épaules d'une seule personne (en l'occurrence, le président Bush). Il postule plutôt l'existence d'une structure conduisant inévitablement les décideurs à rechercher en permanence la sécurité du territoire : le dilemme de sécurité intérieure. Similaire au dilemme de sécurité classique⁵⁵, il se

⁵⁵ Sommairement, le dilemme de sécurité est un cercle vicieux dans lequel la recherche de sécurité par un agent se traduit par des comportements suspicieux (il s'arme, il s'allie avec certains, il se montre dominateur, etc.) qui accroissent le sentiment d'insécurité des autres, qui agissent de même, ce qui confirme le premier agent dans son comportement. Sans chercher de définition parfaite, il peut être utile de revenir aux sources. L'article séminal de John Herz, inventeur de l'expression, décrit ce concept et du même coup celui d'*anarchie* : « Car il découle de cette constellation sociale, dans laquelle des groupes, par ailleurs connectés entre eux, représentent les entités politiques les plus larges, c'est-à-dire dans laquelle des groupes vivent côte à côte sans être organisés en une entité supérieure. (...) Des groupes et des individus vivant dans une telle constellation doivent être, et le sont généralement, soucieux de leur sûreté de ne pas être attaqués, asservis, dominés ou annihilés par d'autres groupes et individus. Luttant pour acquérir une telle sûreté, ils sont conduits à obtenir de plus en plus de pouvoir pour éviter l'impact du pouvoir des autres. Cela, en retour, rend les autres moins sûrs et les oblige à se préparer pour le pire. Puisqu'aucun ne pourra jamais se sentir parfaitement en sécurité dans un tel monde d'unités concurrentes, il en résulte une compétition pour le pouvoir, et le cercle vicieux de la sécurité et de l'accumulation de pouvoir est enclenché » (« *For it stems from a fundamental social constellation, one where a plurality of otherwise interconnected groups constitute ultimate units of political life, that is, where groups live alongside each other without being organized into a higher unity. (...) Groups or individuals living in such a constellation must be, and usually are, concerned about their security from being attacked, subjected, dominated, or annihilated by other groups and individuals. Striving to attain security from such attack, they are driven to acquire more and more power in order to escape the impact of the power of others. This, in turn, renders the others*

formule ainsi : « plus la demande de sécurité est satisfaite, plus elle augmente »⁵⁶ (Harvey, 2008 : 1.) Autrement dit, la demande de sécurité et la sécurité réelle sont corrélées positivement et la première augmente plus vite que la seconde. En effet, plus les promesses de sécurité s'accumulent, plus les attentes du public augmentent et plus vive est la protestation après un échec, ce qui pousse les décideurs à promettre plus de sécurité.

Harvey insiste sur l'incapacité du public à évaluer les risques avec précision mais le cœur du problème réside dans le fait que les décideurs sont tout aussi perdus dans ce « brouillard de guerre » sécuritaire. Comment interpréter autrement ce constat désabusé concluant son ouvrage : « les stratégies actuelles [de l'antiterrorisme américain] ne sont pas le résultat de l'incompétence, de l'appât du gain ni du court-termisme. Elles sont à peu près ce qu'on pouvait faire de mieux. »⁵⁷ (*Idem* : 168) ? D'ailleurs, Harvey parle bien des « optimistes » parmi lesquels Mueller, qui considèrent que le risque terroriste est surévalué, et des « pessimistes » dont il affirme faire partie, qui estiment que le risque est incertain, que des failles de sécurité persistent et qu'il n'y avait pas vraiment d'alternatives aux mesures adoptées. Pourtant, une autre étude (Adams *et al.*, 2011) centrée sur les « mesures controversées » de l'antiterrorisme américain depuis 2001 conclut à leur faible efficacité générale : comme le souligne Mueller, les mesures les plus efficaces, les moins coûteuses et les moins controversées sont adoptées en premier ; il n'existe pas de preuve que les mesures controversées ont été efficaces ni même qu'elles auraient pu empêcher le 11 Septembre ; enfin, l'accumulation de données « ethniques » s'est avérée une distraction contreproductive tandis que l'accumulation de données brutes par la surveillance électronique a considérablement compliqué la tâche de tri de l'information utile.

more insecure and compels them to prepare for the worst. Since none can ever feel entirely secure in such a world of competing units, power competition ensues, and the vicious circle of security and power accumulation is on. » (Herz, 1950 : 157.)

⁵⁶ « *The more security you have, the more security you will need.* »

⁵⁷ « *Current strategies are not the product of incompetence, greed or political short-sightedness. They are about as good as we can do.* »

Dans *Terror, security and money* (2011), Mueller et Stewart ont suivi les critères d'une décision antiterroriste rationnelle tels que décrits par Harvey, même si l'ouvrage ne répond pourtant pas explicitement aux critiques de ce dernier. Mais au lieu de comparer plusieurs mesures entre elles pour en déterminer la meilleure, les deux auteurs s'attachent à comparer le coût de l'antiterrorisme américain depuis le 11 Septembre par rapport aux sommes investies pour sauver une *vie statistique* dans d'autres domaines de l'assurance (industrie chimique, infrastructures publiques, transport, etc.)

Selon leurs calculs, le coût de l'antiterrorisme américain sur dix ans s'élève à un billion de dollars. En recoupant diverses évaluations de la « valeur d'une vie statistique », les deux auteurs en concluent que, pour être rentable, l'augmentation cumulée sur dix ans du budget pour la sécurité intérieure à partir du niveau de l'année 2000 (sans compter les coûts des guerres en Afghanistan et en Irak) aurait dû, annuellement, sauver 11 500 vies ou encore éviter un attentat de l'ampleur du 11 Septembre (Mueller et Stewart, 2011 : 85). Bien qu'il soit impossible de dire avec certitude que les mesures antiterroristes n'ont pas empêché un futur 11 Septembre ou sauvé 115 000 vies, cela paraît très improbable.

En résumé, l'antiterrorisme américain, malgré des sommes astronomiques engagées depuis 2001, résiste mal à une analyse coût/bénéfice du type de celles auxquelles sont soumises les politiques publiques des régimes représentatifs. L'intérêt de l'approche de Mueller est d'avoir réussi le tour de force de mettre des chiffres sur une politique, ce qui permet comparaison et évaluation, un objectif très difficile à atteindre dans le cadre des C.T.S. L'évaluation de l'efficacité de l'antiterrorisme est plutôt l'apanage des approches rationalistes. Mais ce genre d'études demeure très rare, malgré « les augmentations gigantesques dans le développement et l'utilisation de programmes antiterroristes ainsi que dans les dépenses en activités

antiterroristes. »⁵⁸ (Lum *et al.*, 2008 : 36.) En effet, sur plus de 20 000 études sur le terrorisme, « seulement sept étaient des évaluations scientifiques d'un programme antiterroriste. »⁵⁹ (*idem* : 38.) Les résultats de ces rares évaluations sont particulièrement inquiétants quant à la rationalité de ces programmes : « il était démontré que certains programmes soit n'avaient aucun impact discernable sur le terrorisme soit conduisaient à des *augmentations* du terrorisme. »⁶⁰ (*idem* : 36.) Ces résultats contredisent eux aussi la prémisse d'un antiterrorisme proportionné et protecteur.

⁵⁸ « This is startling given the enormous increases in the development and use of counter-terrorism programs, as well as spending on counterterrorism activity. »

⁵⁹ « We found that only seven (7) were scientific evaluations of a counterterrorism program. »

⁶⁰ « Even more disconcerting was the nature of the evaluations we did find; some programs were shown to either have no discernible effect on terrorism or lead to increases in terrorism. »

Encadré 3 : Qu'est-ce qu'une décision rationnelle ?

Dans l'analyse de la prise de décision stratégique, le modèle stratégique (ou instrumental) postule que les acteurs utilisent la violence pour obtenir un gain politique et que les États peuvent combattre le terrorisme en réduisant son utilité (Abrahms, 2009 : 195.) Les définitions de ce modèle reposent toutes sur deux concepts, le choix et les préférences : l'établissement d'une liste de plusieurs options possibles caractérisées par leur ratio coûts / bénéfices ; des préférences préexistantes qui déterminent la valeur des coûts et bénéfices attendus (McCormick, 2003 : 481 ; Boussaguet, 358-359, Harvey, 2008 : 130 ; Abrahms, 2008 : 79 ; Rapin, 2008 : 198-199).

Ce modèle issu de la science économique présuppose notamment que l'acteur est unitaire et que son information est parfaite. La perception du monde par l'acteur correspond à la réalité objective : il s'agit de la rationalité substantielle ou forte (Abrahms, 2006 : 44 ; McCormick, 2003 : 482 ; Simon, 1976 : 130-131).

N'ignorant pas que ces conditions ne sont jamais strictement vérifiées, notamment dans les organisations, la recherche a tenté de systématiser les limites de la rationalité. Les approches organisationnelles ou institutionnelles qui adhèrent au calcul rationnel (le concept n'étant pas à rejeter mais à amender) permettent d'intégrer les calculs qui sont rationnels du point de vue de l'acteur individuel mais pas de l'organisation. Dans ce cas, la perception du monde par l'acteur est décalée par rapport à la réalité objective : il s'agit de la rationalité procédurale (Simon, *ibidem* ; Crozier et Friedberg, 1977). Cette thèse admet qu'un acteur est rationnel même s'il ne démontre qu'une rationalité procédurale.

Les approches organisationnelles qui rejettent la prémisse du calcul rationnel (même amendé) sont des approches « solidaristes » qui font des groupes armés des organisations dont les membres ne recherchent pas un gain politique mais une satisfaction idéologique (p. ex. le biais vers l'action, McCormick, 2003 : 487) ou un lien social (Abrahms, 2008 : 98.)

1.5 Les limites de l'analyse rationaliste de l'antiterrorisme

Le débat entre Mueller et Harvey n'est pas clos. Ce dernier souligne un point impossible à ignorer : comme le reconnaît Mueller lui-même, le contraste entre le niveau élevé de peur entourant le terrorisme, responsable de peu de morts, et le niveau bas de peur entourant d'autres risques courants, comme les accidents de la route, montre bien que « les statistiques comparatives de « mortalité » sont inappropriées. (...) Ce qui correspond aujourd'hui à un dommage inacceptable est

largement en deçà d'une menace existentielle. (...) Déterminer si nous devrions réellement être aussi inquiets du terrorisme que nous le sommes est moins important que le fait qu'une large majorité de l'opinion est constamment inquiète en dépit des faibles probabilités d'une attaque majeure ou existentielle. »⁶¹ (Harvey, 2008 : 106, 160, 165.) Et à ceux qui voudraient objecter qu'il relèverait de l'obligation morale des décideurs de s'efforcer de faire baisser ce niveau anormalement haut, l'auteur rétorque que la puissance du sentiment de peur renverse les appels à la raison, aux statistiques, et peut même faire passer pour des inconscients ceux qui tentent de relativiser. À l'évidence, le sentiment qu'une situation risquée est, dans la mesure du possible, *contrôlée* joue un rôle important dans l'acceptation de cette situation.

Paradoxalement, les argumentations de Harvey et de Mueller ne sont pas nécessairement incompatibles. Ils s'entendent sur un point : la politique antiterroriste est soumise à l'irrationalité (dilemme de sécurité intérieure pour le premier, peur exagérée pour le second), irrationalité justifiant des mesures dont l'efficacité ne peut être démontrée. Pour Harvey, cette irrationalité est plus forte que n'importe quelle manœuvre rationnelle des décideurs imaginable pour le désamorcer ; pire, tenter de le désamorcer peut même l'accroître. En conséquence, le « dilemme ne signifie pas que nous soyons assujettis à des décisions irrationnelles ; mais simplement que nous sommes forcés de choisir une politique parmi plusieurs options rationnelles qui sont toutes également coûteuses, potentiellement contre-productives ou largement inutiles pour résoudre le problème. »⁶² (Harvey, 2006 : 20.) Pour Mueller, les décideurs et l'opinion publique sont soumis à une peur exagérée du terrorisme qui fait de l'alarmisme une conduite ne comportant que des gains (justification des budgets et des contrats, succès électoral de la fermeté contre le terrorisme, impossibilité de

⁶¹ « Comparative « death » statistics are irrelevant. (...) The benchmarks for unacceptable damage today are significantly lower than an existential threat. (...) Whether or not we should be as worried as we are about terrorism is less relevant than the fact that a majority of the public is consistently worried despite the low probability of a major or existential attack. »

⁶² « A dilemma does not mean that we are subject to non-rational decisions; it simply means that we are forced to select from several rational policy options that are equally costly, potentially counterproductive, or largely irrelevant to resolving the problem. »

démontrer qu'une mesure est inutile ou exagérée), contrairement aux conduites de modération. Sans élaborer de réponse complète, il suggère que les décideurs adoptent des mesures antiterroristes qui sont rationnelles si on leur reconnaît des finalités autres qu'antiterroristes (gains électoraux, économiques, etc.) : « L'anxiété à propos du terrorisme apparaît donc largement comme un phénomène ascendant plutôt qu'un phénomène inspiré par les décideurs, les entrepreneurs de risques, les politiciens et les médias, qui semble-t-il, répondent à ces peurs (et les exacerbent) plutôt qu'ils ne les créent. »⁶³ (Mueller et Stewart, 2012 : 110.)

En somme, le décideur est rationnel si on définit la rationalité de l'antiterrorisme non pas comme la recherche optimale de sécurité contre le terrorisme mais comme le fait d'offrir de la sécurité à une demande sans cesse croissante (chez Harvey) ou comme la recherche de gains économiques ou politiques (chez Mueller). Autrement dit, comme dans un dilemme du prisonnier classique, l'état final de suboptimalité de l'antiterrorisme est le résultat d'un enchaînement de décisions individuellement rationnelles. Se pose pourtant le problème logique majeur : en faisant des décideurs des agents rationnels contraints de répondre à des exigences irrationnelles, Mueller comme Harvey leur attribuent artificiellement une rationalité parfaite. Les décideurs seraient ainsi les seuls à ne pas être influencés par un environnement anxiogène. En d'autres termes, les décideurs seraient les seuls à ne pas être influencé par la peur qui affecte le reste de la population. Ils agiraient rationnellement sous la contraintes d'injonctions extérieures à eux qui seraient irrationnelles ou contradictoires. En somme, le durcissement de la législation serait finalement causé par une population apeurée poussant des dirigeants rationnels à adopter de mauvaises mesures.

Pourtant, rien ne permet d'exclure que la prise de décision antiterroriste échappe à cette irrationalité qui frappe les autres parties de la société. Les décideurs

⁶³ « *Anxiety about terrorism, then, seems substantially to be a bottom-up phenomenon rather than one inspired by policymakers, risk entrepreneurs, politicians, and members of the media, who seem more nearly to be responding to the fears (and exacerbating them) than creating them.* »

peuvent tout à fait, de bonne foi et avec pondération, laisser la peur interférer avec la recherche rationnelle de sécurité. D'autres considérations, comme les stratégies individuelles ou les contraintes des institutions dans lesquelles les agents opèrent, ajoutent aux biais qui affectent la rationalité de la prise de décision. De la sorte, le modèle stratégique est insuffisant pour prédire les comportements d'une organisation ; a minima, il est question d'un ensemble de calculs rationnels effectués à divers échelons (de l'individu, de l'organisation). En d'autres termes, *l'état final de suboptimalité de l'antiterrorisme pourrait bien être le résultat d'un enchaînement de décisions individuellement suboptimales*. Jackson (2012) dresse en ce sens une analogie entre l'antiterrorisme et la divination :

D'une certaine manière, les antiterroristes sont devenus les oracles ou les chamanes de nos sociétés : ils s'appuient sur une connaissance secrète, ils nous disent comment combattre rituellement le mal du terrorisme, et ils ne peuvent jamais être pris en défaut. Leurs prédictions et affirmations ne requièrent aucune validation scientifique ni aucune confirmation ; à la place, ils nous disent quoi faire pour empêcher le terrorisme et si aucune attaque ne survient, ils proclament que les mesures qu'ils avaient prescrites étaient les bonnes. Si une attaque survient, ils peuvent également proclamer qu'ils ont eu raison sur l'existence de la menace, et qu'il faut à l'évidence faire plus pour la contrer. En d'autres termes, il n'existe aucune possibilité (logique ou empirique) de montrer qu'un devin ou un oracle a tort⁶⁴.

Dans sa démonstration de l'irrationalité des terroristes, Abrahms (2008) se limite à montrer que ceux-ci ne respectent aucun des trois critères de la prise de décision rationnelle (buts relativement constants, analyses coûts / bénéfices des principales options, sélection de l'option optimale). Si les antiterroristes américains

⁶⁴ « In a sense, counter-terrorists have become oracles or shamans in our society: they rely on secret knowledge, they tell us how to ritually fight the evil of terrorism, and they can never be tested or proven wrong. Their predictions and assertions do not require scientific validation or confirmation; instead, they tell us what to do to prevent terrorism and if no terrorism occurs, they claim they were therefore right to prescribe such measures. If terrorism does occur, they can also claim they were right about the danger of terrorism, and that more clearly needs to be done to counter it. In other words, there is no real (logical or empirical) way to prove a diviner or an oracle wrong. »

respectent le premier critère, Mueller a montré en détail que tel n'était pas le cas des deux autres. Faire de la position de Harvey une position rationaliste revient donc à appliquer des critères de rationalité tellement inclusifs qu'ils « rationalisent » des résultats incohérents avec l'analyse coûts / bénéfices, et bien plus inclusifs que ceux qui servent de base à l'argument de l'irrationalité du terrorisme. En réalité, en termes de théorie des jeux, Harvey dit simplement que dans le jeu du dilemme de sécurité intérieure, l'antiterrorisme américain a trouvé son équilibre de Nash (à ce moment, le joueur ne peut modifier seul sa stratégie sans affaiblir sa position). Mais rien ne permet de dire a priori qu'un équilibre de Nash est optimal ni unique. De plus, Harvey peut argumenter qu'il n'existe pas d'alternative convaincante aux mesures adoptées mais cela ne peut servir à prouver qu'aucune alternative n'existe : « l'absence de preuve n'est pas la preuve de l'absence. » (Sagan et Druyan, 2007 : 237.)

Cette problématisation nous conduit à plusieurs constats : la majorité des recherches sur le terrorisme se penchent sur une seule partie du problème, le terrorisme, et non l'action étatique qui y répond (voire la précède). Il est donc pertinent de s'interroger sur les modalités de l'antiterrorisme. Il ne s'agit pas de rééquilibrer un champ que l'on décrirait artificiellement comme déficient. Il s'agit plutôt de prendre acte, avec les C.T.S., que terrorisme et antiterrorisme sont deux formes de violences inséparables et qu'il est illusoire, dans une perspective de compréhension du phénomène, de traiter de l'un sans traiter de l'autre. Le premier élément de notre prémisse, l'antiterrorisme comme « protecteur », est ainsi sérieusement contesté. Deuxième constat : l'antiterrorisme demeure un objet marginal de recherche dans le champ, malgré les sommes faramineuses qui y sont consacrées, les concessions juridiques dont il bénéficie et l'absence de démonstration de son efficacité ou de son efficience. Le deuxième élément de notre prémisse, l'antiterrorisme comme « proportionné », est ainsi lui aussi sérieusement contesté.

Ce survol de la recherche sur l'antiterrorisme nous permet d'aboutir à la conclusion suivante : la prémisse selon laquelle l'antiterrorisme est une forme de

violence étatique strictement proportionnée et protectrice, est suffisamment contestable pour postuler que l'antiterrorisme est soumis à des motivations autres que la recherche rationnelle d'une sécurité optimale contre le terrorisme. Dans la production antiterroriste, la législation en vigueur, en tant que cadre légal dans lequel toutes les pratiques antiterroristes sont exécutées, fait partie des éléments fondamentaux. Se justifie ainsi une recherche dont le but est d'examiner précisément les motivations du législateur lors de la production de lois antiterroristes. On constate que l'approche rationaliste de l'antiterroriste, qui fait du décideur un agent rationnel (soumis à des pressions irrationnelles, d'ordre sécuritaire chez Harvey ou économique / politique chez Mueller), est insuffisante. D'autres facteurs interviennent dans la décision, dont les valeurs et les normes. Cette thèse vise à déterminer le poids de ces valeurs et normes dans la production législative américaine.

CHAPITRE II

APPROCHE ET POSTULATS THEORIQUES : LA CULTURE STRATEGIQUE DANS L'INSTITUTION LEGISLATIVE

La problématique qui émerge consiste à examiner les motivations qui, dans un univers de rationalité limitée, soumettent la décision antiterroriste à des contraintes supplémentaires à celle de la recherche optimale de sécurité. Cette thèse vise ainsi à montrer quelles autres motivations peuvent orienter la prise de décision antiterroriste des États-Unis depuis le 11 Septembre. La piste privilégiée ici est celle de la culture stratégique.

La première partie se concentre sur les outils théoriques développés pour étudier et repérer la culture stratégique dans les comportements des décideurs. Après avoir discuté des différentes approches de la culture stratégique (comme contexte ou comme variable intervenante), on examinera comment une combinaison des deux est possible : les décideurs agissent toujours dans un contexte culturel donné mais la seule manière de vérifier l'impact de la culture sur le comportement est de la concevoir comme une variable indépendante influençant la rationalité des choix stratégiques, la suboptimalité de l'antiterrorisme étant ici la variable dépendante. Enfin, on dressera l'inventaire des éléments les plus couramment acceptés comme faisant partie de la culture stratégique américaine : un sentiment d'exceptionnalisme (et d'invulnérabilité), une dépendance à la technologie, et un volontarisme dans le contrôle de l'environnement stratégique.

La deuxième partie examine la manière dont l'action parlementaire, y compris les débats, peut être appréhendée pour comprendre les comportements des élus. Après avoir présenté l'approche traditionnelle, qui fait des élus des acteurs rationnels cherchant à maximiser leur utilité (réélection, pouvoir, efficacité de l'action publique), on développera l'approche qui en fait des acteurs jouant le rôle de

diffuseurs d'informations dans un environnement incertain afin de produire des politiques servant mieux l'intérêt commun.

2.1 L'impact de la culture stratégique sur les comportements des décideurs

Dans les études de sécurité contemporaines, l'analyse de la culture stratégique n'a émergé que dans un second temps. Elle s'inscrit dans la dynamique caractérisée par l'accumulation d'amendements et d'infirmités de la théorie dominante, fondée sur l'idéal-type de l'agent rationnel, et par la recherche d'un modèle plus proche de la réalité, en l'occurrence celui de la rationalité limitée (Simon, 1957.) Ce modèle vise à se rapprocher de la réalité de la prise de décision, dans laquelle l'information est (très) imparfaite, le temps de l'analyser est limité, les attentes pesant sur les décideurs peuvent être contradictoires. Ainsi, même en postulant la bonne foi, l'intelligence et la pondération des décideurs, les décisions ne peuvent être assimilées à des choix purement rationnels.

2.1.1 Les approches de la culture stratégique

Deux « pères fondateurs » de la « culture stratégique », Colin Gray et Alastair Johnston, appartiennent à cette vision de la rationalité. Leurs débats ont structuré la discussion universitaire sur la question. Partageant beaucoup de perspectives, leurs divergences reposent essentiellement sur des définitions différentes du concept de « culture stratégique » (Johnston, 1999 : 519) :

En réalité, nous sommes largement d'accord. Nous partageons une même ontologie de base des relations internationales et des études de sécurité en particulier. Nous sommes d'accord sur le fait que la culture stratégique, que nous définissons certes très différemment, est un facteur explicatif crucial des différences de représentation et d'usage de la force entre les groupes humains. Nous sommes également d'accord sur le fait que les cultures stratégiques ne sont pas un épiphénomène de l'action d'États

unitaires soumis à l'anarchie et aux contraintes des structures matérielles de puissance, mais sont indépendantes de ces structures et peut-être influencées à la fois par des structures normatives internes et internationales.⁶⁵

Gray, dans sa réponse à Johnston, précise ce qu'il entend par culture stratégique : à savoir, un « contexte », dans le double sens « d'environnement » (le contexte est ce qui entoure quelque chose) et « d'enchevêtrement » (du latin *contextere* : entrelacer, tisser ensemble). Pour lui, la culture stratégique est l'ensemble des « idées, attitudes, traditions, habitudes de pensée et méthodes privilégiées d'action socialement transmises et persistantes (mais pas éternelles) qui sont plus ou moins spécifiques à une communauté de sécurité géographiquement située et historiquement unique. » (Gray, 1999 : 51.) Johnston, pour sa part, définit la culture stratégique en paraphrasant la définition de la religion par l'anthropologue Clifford Geertz : la culture stratégique est « un système de symboles (structures argumentatives, langages, analogies, métaphores) qui établissent des préférences stratégiques diffuses et persistantes en formulant des concepts sur le rôle et l'efficacité de la force (...) et en donnant à ces représentations une aura de factualité qui rendent ces préférences exclusivement réalistes et efficaces. » (Johnston, 1999 : 521.)

La différence définitionnelle entre Gray et Johnston peut sembler mince à première vue. Mais en réalité, elle emporte des divergences épistémologiques majeures entre les deux chercheurs. L'identité produit-elle le comportement ou bien le comportement peut-il créer (et manipuler) l'identité ? Comment expliquer le changement à l'aide d'un concept qui postule la continuité ? Enfin, existe-il des

⁶⁵ « *We actually agree on a great deal. We share a basic ontological understanding of international relations and security studies in particular. We agree that strategic cultures – which admittedly we do define very differently – are none the less critical explanations for the way different groups of people think and act when it comes to the use of force. We also agree that these strategic cultures are not epiphenomena of unitary states acting under anarchy and constrained by material power structures, but are independent of these structures, influenced perhaps by both domestic and international normative structures.* »

variables qui n'appartiennent pas d'une manière ou d'une autre à la culture ou englobe-t-elle toutes les actions humaines ?

Johnston, soucieux de falsifiabilité et de causalité, adopte une définition restrictive de la culture stratégique : pour lui, c'est une variable indépendante parmi d'autres. Une décision peut ainsi être le résultat de la culture stratégique ou bien le résultat d'un calcul rationnel ou encore d'une logique bureaucratique. Dans cette perspective, la culture stratégique, avant de déterminer le comportement des acteurs (une critique adressée à Gray, voir Poore, 1999 : 280), limite les options que l'agent va envisager (Johnston, 1995 : 46.) L'auteur dresse cependant deux limites de l'analyse en termes de culture stratégique. La première se trouve dans la difficulté d'établir la causalité entre attitudes et comportement : la culture stratégique peut exister sans pour autant modeler les comportements. Par exemple, lorsque la culture est instrumentalisée par les décideurs pour poursuivre une politique qui s'explique par un calcul rationnel⁶⁶. La deuxième réside dans la possibilité que la culture stratégique ait un impact mais que cet impact varie peu selon les groupes d'États : par exemple, les régimes dits démocratiques se font confiance entre eux et coopèrent, car ils s'identifient à un groupe plus large d'États ayant adopté la négociation comme principal moyen d'action. À l'inverse, les États autoritaires adoptent la *realpolitik* car ils anticipent un comportement similaire de la part des autres États. Selon cette logique, la culture stratégique contredit non seulement l'analyse structuro-réaliste, qui explique ces comportements par la structure anarchique du système international, mais également la notion que la culture stratégique soit spécifique à chaque État (Johnston, 1995 : 61-62.)

Gray, de côté, estime qu'il est impossible de mettre au même niveau, celui de « variable indépendante » dans la prise de décision, la culture stratégique et le calcul coûts / bénéfices. En effet, il ne peut pas y avoir chez les acteurs de fragmentation dans la cognition : toute décision, y compris résultant a priori uniquement d'un choix

⁶⁶ Il s'agit du postulat de départ de la seconde génération de chercheurs sur la culture stratégique (Johnston, 1995 : 39-41 ; Poore, 2003 : 284.)

rationnel, est prise par un agent ayant une culture particulière. Pour cette raison, il défend l'idée d'une « culture comme contexte » qui n'est pas une cause entraînant une conséquence (le comportement) mais qui est la description de ce comportement. Effectivement (Gray, 1999 : 55.) :

Il est important de comprendre que même lorsqu'une communauté de sécurité accomplit des missions qui ne correspondent plus à ses préférences, voire qui leur sont étrangères, son comportement est malgré tout modelé par la culture. (...) La culture est le comportement, car ceux qui sont responsables du comportement sont forcément enchâssés dans une culture.⁶⁷

La conséquence logique de cette position est la suivante : si tout comportement est culture, expliquer le comportement par la culture est une tautologie. Gray renonce donc à toute volonté d'explication, a fortiori de prédiction, au profit d'une démarche de compréhension.

Stuart Poore, tout en s'inscrivant dans la logique de Gray, discerne des limites dans cette approche : les variations dans les comportements soit rendent le concept de culture stratégique inconsistent, soit nécessitent d'intégrer d'autres variables que la culture, notamment matérielles (1999 : 281.) Pour lui, il est nécessaire de « prolonger l'approche culturelle » jusqu'à l'analyse des facteurs matériels, puisque « la culture stratégique constitue et donne sens en permanence aux facteurs matériels. » (*idem*, p. 282.) Il reconnaît cependant qu'une tautologie résultant de ce choix est inévitable, sans proposer de solution à cela.

La conciliation entre ces deux approches est cependant désirable. Gray lui-même recommande de ne pas « choisir soit l'approche de la culture stratégique de l'auteur [Gray lui-même], soit celle de Johnston, mais plutôt de progresser vers un accommodement entre les deux, pour autant que ce soit possible. » (Gray, 1999 : 69.)

⁶⁷ « *It is important to understand that even when a particular security community is performing missions that are not long preferred, if not actually alien, it must behave in a culturally shaped manner. (...) Culture is behaviour, because those responsible for the behaviour necessarily are encultured.* »

Une possibilité qu'entrevoit Johnston, lorsqu'il s'interroge sur la « possibilité que le choix rationnel soit dans une large mesure déterminé par des valeurs et des suppositions ayant des racines dans l'histoire idéale d'un État. » (1995 : 63.) L'hypothèse d'une construction socio-historique de la rationalité est loin d'être une hypothèse surprenante : « la perspective weberienne prétend que la rationalité instrumentale elle-même est le produit de développements historiques particuliers et qu'elle doit être construite et défendue par un ensemble spécifique d'institutions et de croyances. »⁶⁸ (Immergut, 1998 : 18.) Cette thèse adopte une vision de la prise de décision qui fait du décideur un agent dont la rationalité est contrainte par la situation sociale et historique et par des limites cognitives⁶⁹.

2.1.2 L'articulation entre culture « contextuelle » et culture « opérationnelle »

La solution que nous adoptons pour conjuguer les apports des approches de Gray et Johnston est de garder du second l'idée de vérification d'une variable « culture stratégique » s'inscrivant dans un modèle de rationalité limitée et du premier l'idée que la culture stratégique précède la rationalité. La contradiction ne serait qu'apparente : nous postulons qu'il existe deux cultures stratégiques. La première est une culture au sens large qui « est là » à tout moment chez l'agent (le « contexte » de Gray), qui est le résultat de ses décisions, y compris ses décisions rationnelles. Elle pourrait constituer les traits les plus généraux et répandus dans l'humanité (l'exemple du « pacifisme » démocratique de Johnston). La seconde est une culture au sens

⁶⁸ « *The Weberian perspective claims that instrumental rationality itself is the product of particular historical developments and that it must be constructed and supported by particular sets of institutions and beliefs.* »

⁶⁹ Sans s'y confondre, cette approche partage des points communs avec la théorie polyheuristique, qui décrit la prise de décision comme un processus mixte, dans lequel la décision est atteinte par un filtrage initial des options pertinentes, filtrage effectué par des acteurs connaissant des limites cognitives, puis par l'exploration et la hiérarchisation des options (Cadet et Chasseigne, 2009 :232-234). Cette thèse se démarque de l'approche polyheuristique en insistant sur les effets de structure, dépassant les individus, qui déterminent en partie l'issue de la décision (normes, institutions, héritage historique).

restreint qui contraint les comportements des acteurs d'une communauté donnée (Johnston, 1995 : 46). Cette culture est composée d'éléments précis et circonscrits, mais qui sont de ce fait d'une portée moins grande. On peut ainsi les opérationnaliser et vérifier leur présence et leur persistance. Parmi les éléments fréquemment évoqués dans la culture stratégique américaine, on retrouve la préférence pour les solutions technologiques, ainsi que des formes d'exceptionnalisme. Wesley Widmaier a montré comment l'exceptionnalisme libéral en général était un trait constant de la culture stratégique américaine, qui pouvait s'incarner sous trois formes : isolationnisme, interventionnisme pragmatique, interventionnisme militant (Widmaier, 2007 : 782-784.) De même, Rees et Aldrich (2005), dans leur analyse des différences entre les cultures stratégiques américaines et européennes vis-à-vis du terrorisme, postulent un socle culturel commun et des divergences spécifiques. Les dichotomies évoquées par ces deux recherches s'intègrent aisément dans notre dichotomie entre culture au sens large et culture au sens restreint.

Une telle démarche de recherche est donc à la fois compréhensive (comprendre la nature de la culture stratégique à un moment donné dans une société donnée) et explicative (des corrélations, voire des causalités, peuvent se dégager au terme de l'analyse). Nous postulons l'existence de deux niveaux de culture, l'une que l'on pourrait qualifier de « contextuelle » et l'autre d'« opérationnelle. »

La culture stratégique « contextuelle » précède la rationalité. Elle est l'un des éléments expliquant que la rationalité des décideurs est limitée, que leur perception du monde, avant toute tentative de rationalisation, est modelée par leurs « préjugés » (au sens littéral de « jugement a priori »). L'imperfection de l'information, le manque de temps, les erreurs d'interprétation et autres obstacles complètent les explications faisant de la « rationalité pure » une chimère dans le monde matériel. La culture stratégique « contexte » représente de la sorte un des éléments contribuant au fait que la rationalité des individus soit *limitée*.

La culture stratégique « opérationnelle » représente une causalité potentielle de même niveau que d'autres, comme la rationalité. Elle est composée d'éléments

spécifiques qui doivent être discernables chez les décideurs. À ce niveau d'analyse, on devrait pouvoir dire qu'un décideur s'écarte du chemin idéal de la décision rationnelle et dans quelle mesure. La confrontation d'explications « culturelles » à l'explication rationnelle sert la robustesse des résultats obtenus par l'opérationnalisation de la culture stratégique (Johnston, 1995 : 42.) Nous sommes ici dans le domaine de la cognition des décideurs, la culture stratégique étant la cause des « attitudes » des décideurs face aux enjeux à traiter. Le défi est de déterminer si les attitudes ont une influence sur le comportement.

Cette dichotomie des cultures stratégiques trouve sa place dans une analyse des biais cognitifs des décideurs et bureaucratiques des organisations. L'analyse par la culture stratégique contextuelle est particulièrement compatible avec l'approche cognitive, qui se donne en effet pour mission d'étudier « les comportements ou les attitudes qu'une personne, un groupe ou une organisation adopte pour favoriser une option, compte tenu de ses valeurs et de ses perceptions dans un contexte d'incertitudes causant un stress important. » (David, 2015 : 65.) « Attitudes » et « valeurs » sont précisément l'objet de l'étude de la culture stratégique. Le postulat de départ de l'approche cognitive, qui insiste sur le « stress important » des dirigeants, s'inscrit en faux d'une analyse comme celle d'Harvey, qui fait des décideurs des agents rationnels devant satisfaire aux exigences d'une opinion soumise à la peur. Dans la continuité de Gray, l'approche cognitive postule que les décideurs ne sont pas des êtres de raison pure existant au-dessus d'un peuple « irrationnel » mais qu'ils sont eux aussi soumis à des émotions et des pressions, et ce d'autant plus qu'ils sont en position de responsabilité. Dans la continuité de Johnston, l'approche cognitive essaie également de déterminer des facteurs irrationnels qui influencent un processus décisionnel censé être bâti sur la rationalité. Ainsi, on peut également dresser des passerelles entre l'approche cognitive et la culture stratégique « opérationnelle ». De la sorte, on pourrait dire que la culture stratégique « contextuelle » explique *pourquoi* la rationalité des dirigeants est limitée (toute décision rationnelle ne peut être prise que dans un contexte culturel donné) tandis que la culture stratégique

« opérationnelle » explique *comment* la rationalité des dirigeants est limitée (biais cognitifs et bureaucratiques liés à des schémas culturels).

2.1.3 Les contours de la culture stratégique américaine

Il est particulièrement difficile d'identifier une éventuelle liste de critères précis qui pourrait caractériser la culture stratégique américaine. La prétention de discerner « objectivement » les éléments de la culture stratégique d'une société n'est pas sans poser d'immenses problèmes scientifiques. En effet, parler d'identités en rivalité dans une société, typiquement entre l'identité « officielle » et les identités concurrentes, conduit soit à privilégier l'une sur les autres (biais normatif) soit à refuser de se prononcer et laisser la résolution de ce conflit « à l'État ou à la lutte anarchique des intérêts les plus puissants. »⁷⁰ (McSweeney, 1996 : 88.) Afin d'éviter cet écueil relativiste, qui ferait de l'identité une « expression du goût » (*ibidem*), et l'écueil essentialiste qui fait de l'identité une donnée surplombante qui s'impose aux individus, il faut prendre l'identité pour une construction complexe accomplie par des agents : « des choix individuels et de groupe se coagulent, le cas échéant, en une identité sociétale uniquement grâce à des décisions *morales* de très haut niveau à propos de ce qui compte et ne compte pas dans l'image que nous voulons avoir de nous-mêmes. »⁷¹ (*idem* : 89.) La recherche a identifié trois éléments récurrents constitutifs de cette construction aux États-Unis : l'exceptionnalisme (et son corollaire le sentiment d'invulnérabilité), le fétichisme technologique et le volontarisme décisif.

D'un point de vue militaire et stratégique, plusieurs (Widmaier, 2007 ; Peterson, 2011) conçoivent la culture stratégique américaine comme un cycle de

⁷⁰ « Not to arbitrate is to (...) leave its resolution to the state or to the anarchic struggle of the most powerful interests. »

⁷¹ « Individual and group choices come to cohere in a societal identity – when they do – only by virtue of higher-level moral decisions about what counts and what does not in the image we want to have of ourselves. »

phases distinctes. Widmaier (2007) évoque trois phases qui se succèdent : exceptionnalisme isolationniste, interventionnisme militant, interventionnisme pragmatique. Peterson (2011 : 11) évoque l'alternance entre un libéralisme philosophique (le recours à la force est un interdit, des hommes libres doivent résoudre leurs différends pacifiquement) et un « nationalisme idéaliste » (la guerre est une « croisade nécessaire pour défendre les idéaux libéraux »). Les visions des deux auteurs peuvent se réconcilier : entre des phases de grande émotion (euphorie ou doute), les États-Unis à l'époque contemporaine seraient amenés à privilégier une stratégie plus radicale (isolation ou « croisade »), ces deux phases étant séparées par des phases plus attentistes dans lesquelles un réalisme prudent serait privilégié. On peut en conclure que l'exceptionnalisme, quelle que soit la forme qu'il prenne, est un élément central de la culture stratégique américaine, un élément souligné par Rees et Aldrich (2005 : 4) ainsi que Brown (2010 : 8.) Un exceptionnalisme caractérisé par la confiance en soi, la conviction que ses intérêts rejoignent ceux de l'humanité, la certitude d'avoir un « destin », le sentiment de supériorité, entre autres. Un corollaire de l'exceptionnalisme est le sentiment d'invulnérabilité, sentiment partagé jusqu'au 11 Septembre. En l'absence de guerre réellement menaçante sur leur territoire, les États-Unis ont développé un sentiment d'invulnérabilité, un optimisme et une conviction que les guerres étaient des épisodes circonscrits au milieu de longues plages de paix (Brown, 2010 : 8.) En matière de terrorisme, cela s'est traduit jusqu'au 11 Septembre par un intérêt modéré pour l'antiterrorisme : d'une part parce que cette question était perçue comme un sous-enjeu de la guerre froide et d'autre part parce qu'il y avait la crainte de faire monter les attentes du public (Rees et Aldrich, 2005 : 4-5.) L'attaque d'Al-Qaïda a également marqué la fin de la phase de retrait (« semi-isolationniste ») de la fin du deuxième mandat du président Clinton et du début du premier mandat du président Bush, avec la mise en place d'une nouvelle phase d'interventionnisme militant. De manière plus approfondie, le sentiment d'invulnérabilité peut prendre la forme d'une volonté de contrôle de l'environnement

international et interne, y compris des populations, dans le but de réduire au minimum l'incertitude, donc les risques.

D'autres éléments moins fréquents sont également pertinents. Nous postulons, avec Peterson (2011 : 15), que les États-Unis, comportement partagé également en Europe, entretiennent un fétichisme technologique qui alimente une croyance en la capacité de l'homme de surmonter scientifiquement les problèmes, de dompter la nature et l'inconnu et d'améliorer le sort de l'humanité. Une rupture entre Europe et États-Unis peut même être supposée, les conséquences du scientisme nazi ayant réduit à néant, du point de vue européen, les promesses d'un progrès humain forcément associé à un progrès des sciences. Du point de vue stratégique américain, l'importance de la technologie est associée, comme cause ou conséquence, à la supériorité de l'appareil militaire et économique. Le discours de la « révolution dans les affaires militaires », au tournant des années 1990, témoigne de cette foi dans la capacité de la technologie à imposer de nouvelles questions au politique et de lui fournir, par l'innovation, les réponses nécessaires à ces questions. Il est bien ici question d'un discours, dans la mesure où l'articulation de la stratégie autour de la technologie n'est pas le fait de la technologie elle-même, qui est neutre, mais des individus qui décident de lui accorder cette place (Adamsky, 2010.)

Enfin, on peut parler d'un volontarisme décisif pour résumer les éléments caractérisant pour Stephen Metz la culture stratégique américaine. Il insiste sur l'impatience (2007 : 50), mais aussi sur l'aversion pour l'ambiguïté, la difficulté à comprendre l'impact de la culture ainsi que les craintes que leur puissance peut évoquer, même chez les alliés, puisqu'ils seraient convaincus de la « bienveillance » de leur « hégémon » (Metz, 2012), ainsi que sur la préférence pour les actions aux débouchés clairs et distincts, comme les actions militaires, par opposition aux solutions plus longues, incertaines ou invisibles (Metz, 2006 : 1.)

Sans leur correspondre parfaitement, l'opposition en matière antiterroriste entre partisans de la sécurité et partisans de la liberté reprend en partie ces éléments. Johnston est un stratège, spécialisé sur la Chine et sur la politique étrangère au sens

strict : il est donc impossible de calquer son analyse des préférences militaires des dirigeants à une politique intérieure visant des civils. Cependant, l'antiterrorisme est l'un des lieux les plus emblématiques de l'effacement de la distinction entre intérieur et extérieur (voir note 14), ce qui justifie de parler de culture stratégique antiterroriste.

La spécificité des cultures stratégiques antiterroristes par rapport aux cultures stratégiques de défense et militaire est naturellement manifeste. D'abord, l'antiterrorisme qui nous intéresse est essentiellement de nature civile plutôt que militaire, il se concentre sur la sécurité plutôt que la défense et concerne des Américains plutôt que des étrangers. Cependant, l'exceptionnalisme est récurrent dans les discours de liberté (valeur revendiquée comme arme contre le terrorisme) et de sécurité (valeur attaquée par les terroristes, de manière d'autant plus odieuse que régnait un sentiment d'invulnérabilité). De même, le fétichisme idéologique est une composante importante des discours de sécurité, puisqu'il faut utiliser l'avance technologique (ou mettre à jour des lois inadaptées à l'évolution technologique) pour contrecarrer le terrorisme. Enfin, le volontarisme est présent chez les partisans de la liberté (ne pas céder à la peur est la meilleure manière de lutter contre le terrorisme) et les partisans de la sécurité (les nouveaux moyens octroyés à l'État réduiront automatiquement la menace).

Autre leçon que la recherche sur la culture stratégique « militaire » apporte à une approche de l'antiterrorisme par la culture stratégique : l'existence de plusieurs cultures stratégiques en concurrence. Comme Widmaier (2007) et Peterson (2011) l'ont montré, il est erroné de postuler qu'une culture unique explique les choix stratégiques d'un pays. De même, il est faux de réifier la culture stratégique antiterroriste en un concept immanent, monolithique, déterministe, naturalisé, éternitaire en un mot substantialiste. Ce que la démarche scientifique permet de montrer, par contraste, est l'existence de luttes pour la prééminence d'acteurs défendant différentes politiques antiterroristes, influencées par différentes cultures stratégiques. L'analyse des débats permettra de voir en quoi les cultures stratégiques de l'antiterrorisme se rapprochent ou se distinguent des trois éléments identifiés

comme constituant la culture stratégique américaine au sens large, à savoir l'exceptionnalisme, le fétichisme technologique et le volontarisme décisif.

2.2 Les débats législatifs comme traces de l'influence historique d'une institution sur les décideurs

L'analyse des débats législatifs implique de s'intéresser à la théorie de l'action législative. Il s'agit en particulier de savoir comment les débats peuvent nous renseigner sur le fonctionnement d'une institution.

Dans l'étude des institutions politiques, trois paradigmes s'affrontent pour expliquer le lien entre les intrants et les extrants, entre les préférences et les décisions, de la « boîte noire » que constitue l'institution (Immergut, 1998 : 12). Par ordre chronologique, le premier (« marxiste ») est d'ordre structuraliste et d'inspiration marxienne : les intérêts des agents sont déterminés par leur position socio-économique objective et le processus politique reflète une hiérarchie de classe inégalitaire. Le second (« utilitariste ») est d'ordre individualiste et d'inspiration libérale : les intérêts des individus sont déterminés par leurs préférences individuelles telles que révélées par leurs comportements et le processus politique reflète l'aggregation efficace des préférences. Le troisième est d'ordre institutionnaliste et d'inspiration également libérale : les intérêts des individus sont déterminés par un mélange de leurs préférences individuelles et collectives ; le processus politique reflète les biais procéduraux favorisant certains intérêts sur d'autres.

Les deux premiers paradigmes sont aujourd'hui relativement délaissés par la recherche, pour différentes raisons : le premier en raison du contexte historique (fin de la guerre froide) et le second en raison des infirmités qu'il a subies depuis ses débuts. Il existe trois approches institutionnalistes contemporaines (*idem* : 18). La première adopte la prémisse du choix rationnel, sans pour autant adhérer au réductionnisme du paradigme utilitariste. Les intérêts poursuivis par des acteurs individuellement rationnels peuvent obtenir des résultats suboptimaux en raison de

l'interdépendance des acteurs (dilemme du prisonnier) et de paradoxes liés à l'agrégation des intérêts (tragédie des biens communs en matière de partage de ressources limitées, paradoxes de Condorcet en matière de vote). La deuxième est la théorie des organisations (ou institutionnalisme sociologique), fondée sur la prémisse de la rationalité limitée. Dans ce cadre, les acteurs, limités dans l'information dont ils disposent et dans leurs capacités cognitives pour la traiter, ne poursuivent leurs intérêts qu'en séquençant le processus de prise de décision selon des règles procédurales. Dans ce cas, « le comportement ne reflète pas les préférences mais les différents mécanismes de défense que les individus déploient pour surmonter leurs limites cognitives. »⁷² (*idem* : 14-15.) La troisième est l'institutionnalisme historique, dans lequel les acteurs définissent leurs intérêts sous l'influence des institutions dans lesquelles ils évoluent, institutions qui sont elles mêmes le fruit de l'histoire. Cette approche vise à intégrer le « tournant interprétativiste des sciences sociales » pour y inclure des « éléments constructivistes », intégrer « l'agentivité et les facteurs structurels » et « donner plus de poids au rôle des idées. »⁷³ (*idem* : 17.)

Le point commun de ces trois approches est d'adhérer à trois principes qui s'inscrivent en confrontation directe avec l'utilitarisme, à savoir « que les préférences ou intérêts exprimés dans l'action ne doivent pas être confondues avec les « vraies » préférences, que les méthodes pour agréger les intérêts sont inévitablement distordantes, que les configurations institutionnelles peuvent privilégier des intérêts particuliers et peuvent nécessiter d'être réformées. »⁷⁴ (*idem* : 8.)

Cette partie s'intéressera d'abord aux débats sur l'adoption des normes régressives et détaillera les raisons pour lesquelles cette thèse écarte les concepts

⁷² « Thus, behavior does not express preferences but results instead from the various coping devices that individuals adopt to overcome their cognitive limits. »

⁷³ « More recent historical institutionalist work, influenced by the interpretative turn in the social sciences, aims to remedy some deficiencies in this structuralist approach and to join to it more constructivist or « postmodern » elements. (...) human agency is better integrated with structural factors; and the role of ideas has been given greater weight. »

⁷⁴ « That preferences or interests expressed in action should not be conflated with « true » preferences, that methods for aggregating interests inevitably distort, that institutional configurations may privilege particular sets of interests and may need to be reformed. »

d'entrepreneurs de sécurité et de sécuritisation. Ensuite, le cœur de cette partie s'attachera à décrire les approches les plus propices à l'étude du Congrès dans le cadre de cette thèse : d'abord la théorie du choix rationnel, pour mieux la contraster avec l'institutionnalisme historique⁷⁵. Ce tour d'horizon des approches les plus pertinentes pour analyser le Congrès sera suivi d'une partie détaillant parmi ces outils les choix théoriques effectués par cette thèse, à savoir l'institutionnalisme historique : cette approche qui insiste sur le rôle des idées est la plus à même d'intégrer le concept de culture stratégique.

2.2.1 L'adoption de normes régressives par le législateur

Pas soucieux d'exhaustivité, il est nécessaire d'évoquer deux concepts volontiers utilisés par la recherche pour expliquer un des processus principaux défini dans cette thèse, à savoir le durcissement législatif. Ces deux concepts, présentés en introduction, ne peuvent être passés sous silence, quand bien même ils sont inadéquats pour répondre à la question de recherche. Ces deux concepts sont celui d'entrepreneur de normes et celui de sécuritisation, qui sont tour à tour décrits sommairement ici.

Plusieurs auteurs se sont penchés sur la dynamique d'adoption des normes restrictives de libertés publiques. Dans un contexte libéral, l'adoption de normes restrictives représente un « processus de régression des normes » (Heller *et al.*, 2012 : 303) initié par des « challengers de normes » (*idem* : 292), c'est-à-dire des entrepreneurs⁷⁶ de normes régressives. Or, les acteurs considérés appartiennent tous à la branche exécutive, qu'ils soient chefs d'État et de gouvernement ou fonctionnaires (*idem* : 285-289) alors que le législateur reste ignoré. Il est indéniable que les normes

⁷⁵ On ne mentionne pas la théorie des organisations, qui est d'emblée trop peu compatible avec le concept de culture stratégique.

⁷⁶ Un entrepreneur de normes peut se définir comme « un acteur qui détient l'ambition profonde de prendre l'initiative pour faire adopter un projet ou diffuser une norme. » (Beaulieu-Brossard, 2009 : 13.) Un entrepreneur de normes est caractérisé par l'originalité de la politique qu'il tente de faire adopter à la place de la politique en vigueur (Gagnon, 2012 : 300-301).

peuvent relever du langage non législatif, au premier rang duquel les discours politiques, matière première privilégiée des constructivistes. On peut également dire que nombre de lois résultent d'une impulsion de l'exécutif. Mais si l'on admet que, même dans le contexte post-11 Septembre, le Congrès a partiellement divergé des impulsions de la Maison blanche (Scott et Carter, 2013), il est nécessaire de s'intéresser au Congrès comme acteur à part entière de la politique antiterroriste. C'est par ailleurs un angle de recherche encore parcellaire et qu'il est « nécessaire de faire plus de recherche systématique sur les mécanismes et les conditions d'application pour mieux comprendre les dynamiques des « mauvaises » normes et les conditions sous lesquelles une régression des normes survient. »⁷⁷ (Heller et Kahl, 2013 : 424.) Parmi les approches explorées pour théoriser la contestation de normes, trois ressortent particulièrement : les « critiques » insistent sur l'instrumentalisation par les dirigeants de l'identité à la faveur d'une crise pour poursuivre leurs buts, comme le maintien de leur domination ; les « réflectivistes » estiment qu'il n'existe pas d'identité hors du discours, ce qui évacue la question des intérêts sous-jacents, et montrent comment certaines interprétations de l'identité deviennent hégémoniques selon les opportunités et les contraintes des discours préexistants ; une voie médiane retient l'idée d'une utilisation stratégique de l'identité mais que cette utilisation ne peut se faire que dans le cadre des normes et des relations sociales existantes (Heller et Kahl, 2013 : 416-417). Ainsi, le dirigeant va vouloir justifier sa contestation des normes établies, des « prétentions à la légitimité »⁷⁸ dont les arguments qui doivent « résonner dans les contextes sociaux dans lesquels ils sont articulés et avec la compréhension collective de l'audience »⁷⁹ (*idem* : 417). Les institutions, l'environnement organisationnel et les idées « génèrent des incitatifs et des

⁷⁷ « More systematic research on the mechanisms and scope conditions is needed to better understand "bad" norm dynamics and the conditions under which norm regress can and does take place. »

⁷⁸ « Legitimacy claims. »

⁷⁹ « Arguments and justifications embedded in respective rhetorical frames must resonate with the social contexts in which they are articulated and with the collective understanding of the respective audience. »

opportunités et définissent des registres d'action légitimes pour les acteurs politiques. »⁸⁰ (Lieberman, 2002 : 703.)

Les challengeurs s'appuient pour leur contestation sur diverses techniques, comme les arguments de nécessité et d'exception, efficaces pour une menace comme le terrorisme : l'urgence de la situation exige de suspendre le droit commun. Plus généralement, les challengeurs cadrent leur discours en insistant sur « le lien entre leurs (nouvelles) idées et les valeurs ou croyances bien établies »⁸¹ (Heller et Kahl, 2013 : 419) dans la société, à l'image de ces idées reçues qui, « quand vous les recevez, sont déjà reçues, de sorte que le problème de la réception ne se pose pas. » (Bourdieu, 1996 : 31.) Les normes régressives sont ainsi légitimées par un discours résonant avec la compréhension qu'a la société de son identité, par exemple en invocat le devoir de défendre la civilisation contre la barbarie par tous les moyens (Heller et Kahl, 2013 : 419).

Cette réflexion sur l'action décisive de certains parlementaires dans l'orientation prise par la législation amène au concept de sécuritisation. L'opposition entre « critique » et « réfectivistes » conduit nécessairement à s'intéresser à la cognition des décideurs. L'analyse des biais cognitifs a été employée par l'école constructiviste des relations internationales, précisément à propos des liens entre identité et intérêt. Dans cette perspective, l'État, l'intérêt national et l'insécurité sont des constructions sociales (Weldes, 1999 : 1-33.) Cela ne signifie pas que l'insécurité n'existe pas objectivement. Au contraire, elle est foisonnante et dans la défense de son intérêt, l'État ne tente pas d'identifier toutes les menaces et de les bloquer. Il les conceptualise et hiérarchise en fonction de son identité, activant « certaines propriétés du concept tout en en dissimulant d'autres »⁸² (Balzacq, 2005 : 182.) Pour justifier d'allouer des ressources rares pour les contrer, les acteurs mobilisent le langage et ses

⁸⁰ « Each of these sets of factors generates incentives and opportunities and defines repertoires of legitimate moves for political actors. »

⁸¹ « Actors try to maximise the resonance of the ideas they advocate by linking their (new) ideas to widely established values or beliefs. »

⁸² « The context « selects » or activates certain properties of the concept, while others are concealed. »

fonctions indissociablement descriptives et prescriptives (Rowley et Weldes, 2008 : 195.) À l'intérieur du constructivisme, la recherche sur la sécuritisation, comprise comme « fusion entre la sécurité nationale et l'identité nationale »⁸³ (Vultee, 2011 : 80), a permis d'expliquer les conditions dans lesquelles un acteur peut « étiqueter des enjeux particuliers comme des menaces existentielles, retirer la politique qu'on y applique du champ de la politique délibérative et invoquer l'urgence pour ce faire. »⁸⁴ (Salter, 2011 : 116.) La plus importante de ces conditions est la « normalité » : « la sécuritisation représente le meilleur choix lorsqu'elle apparaît comme le choix naturel. (...) Plus [l'agent sécuritisant et l'audience] sont liés par l'identité, plus facilement est transmise la perception d'une menace à cette identité. »⁸⁵ (Vultee, 2001 : 92.)

Comme on l'a précisé en introduction, les apports des recherches sur les entrepreneurs de sécurité et sur la sécuritisation sont incontestablement pertinents mais leur mobilisation par cette thèse ne se justifie pas. En effet, elle se concentre sur le résultat des rapports de force dans l'ensemble du Congrès sur un enjeu particulier (et non en identifiant et analysant quelques individus influents) et sur la manière dont certaines normes précises ont été adoptées (et non comment elle se sont imposées par sécuritisation). Cette thèse, par l'analyse des discours présentés en faveur et contre les lois antiterroristes, permet de montrer comment, au nom de meilleures politiques publiques, ce sont des normes régressives qui ont fini par être adoptées. Pour cela, il est nécessaire de présenter les différentes théories les plus appropriées pour appréhender les motivations des parlementaires : en premier lieu les approches rationalistes qui font des parlementaires des individus rationnels maximisant leurs intérêts ; en second lieu comme une institution dont l'ancrage historique (normes et pratiques) contraint les choix de ses agents.

⁸³ « *What makes it distinctive is the fusion of national security with national identity.* »

⁸⁴ « *To label particular issue areas as an existential threat, remove the policy from the scope of deliberative politics, and invoke the urgency of emergency.* »

⁸⁵ « *Securitization will seem like a better choice when it seems like the natural choice. (...) The more closely they are bound by identity, the more readily is a perceived threat to that identity passed along.* »

2.2.2 Le Congrès comme arène de résolution utilitaire d'intérêts individuels

Traditionnellement, c'est une approche positiviste qui a dominé l'analyse du Congrès, en se concentrant sur l'action des commissions. Les deux premières générations de modèles du fonctionnement législatif considèrent que les élus cherchent des gains personnels : la réélection (Mayhew, 1974) ou le trio réélection-pouvoir au Congrès-politiques au service du bien commun (Fenno, 1973). Dans cette configuration, les lois sont le résultat de l'échange entre parlementaires poursuivant leur intérêt. Mais se concentrer sur la demande législative conduisait à simplifier le rôle de l'action législative et ainsi à « une inattention relative sur d'autres aspects. Le débat et la délibération, par exemple, étaient ignorés car considérés comme de la musique d'ambiance, des positionnements préliminaires en vue du processus principal, la distribution des gains de la coopération. »⁸⁶ (Shepsle et Weingast, 1994 : 152). Dans la deuxième moitié des années 1980, un renouvellement théorique opère : « les débats et délibérations (...) sont modélisés comme des signaux dans un environnement à l'information imparfaite. »⁸⁷ (*Ibidem.*) Dans cette perspective, l'action législative résulte à la fois des gains attendus de l'échange, dans une vision orientée sur la demande⁸⁸, mais aussi des objectifs collectifs que les parlementaires se donnent, dans une vision orientée sur l'offre. Ces buts collectifs, au nombre de trois, sont considérés comme visant l'amélioration des politiques dans le sens du bien commun : la coopération (entre membres d'un parti pour s'assurer des gains), la délégation (des attentes du parti aux membres des commissions élaborant les textes), mais surtout, l'accumulation et la diffusion de l'information (Shepsle et Weingast, 1994 : 165-166).

⁸⁶ « *Debate and deliberation, for example, were dismissed as mere mood music, as inconsequential position-taking preliminaries to the main event of distributing the gains from cooperation.* »

⁸⁷ « *Debate and deliberation, for example, were modeled as signals in a world of imperfect information.* »

⁸⁸ Les élus se font réélire et obtiennent du pouvoir en répondant à la demande des électeurs.

L'importance de l'information réside dans l'incertitude qui préside à toute élaboration et application d'une norme (Krehbiel, 1991), particulièrement s'il est question de sécurité publique. Cette incertitude dépasse la simple notion de risque en politique. Elle se concrétise comme un décalage entre les instruments et les effets d'une politique, le législateur ne connaissant pas à l'avance la forme ni la direction de ce décalage. La relation entre l'instrument et ses effets « peut être décomposé entre un composant systématique et un composant aléatoire »⁸⁹ (Shepsle et Weingast, 1994 : 159), le premier étant le résultat moyen qu'on peut statistiquement attendre d'une mesure. En supposant que les parlementaires connaissent l'existence de ce décalage, leurs connaissances peuvent, « en principe, être mises à jour et donc améliorées au fur et à mesure que l'information s'accumule. Dans la mesure où cette nouvelle information est diffusée, elle peut affecter à son tour les politiques adoptées. En somme, une législature mieux informée fera des choix différents de ceux qu'elle aurait fait sans l'information. »⁹⁰ (*Ibidem.*) Il ressort de cette approche que les « débats et délibérations, par exemple, peuvent être une méthode par laquelle l'information, originellement un bien privé, s'agrège et se diffuse. »⁹¹ (*Idem*, p. 160.)

2.2.3 Le Congrès au prisme de l'institutionnalisme historique : le rôle des facteurs idéels

Trois thèmes, qu'on peut définir comme « *historicistes* parce qu'ils soulignent les limites de la rationalité et de la connaissance humaines qui ne peuvent être

⁸⁹ « *The relationship between a legislatively selected policy and an outcome may be partitioned into a systematic component and a random component.* »

⁹⁰ « *These beliefs can, in principle, be updated and hence improved upon by collecting new information. To the extent that such new information is disseminated, it can in turn affect policy choice. That is, a better informed legislature will make choices different from those it might have made in the absence of the information.* »

⁹¹ « *Debate and deliberation, for instance, may be one method by which information, initially a private commodity, gets aggregated and disseminated.* »

corrigées que par l'examen de l'histoire »⁹² (Immergut, 1998 : 17) sont centraux dans l'institutionnalisme historique. Le premier est la construction socio-historique de toute méthode de prise de décision, y compris la rationalité instrumentale. Le deuxième consiste à considérer que la causalité est contextuelle, c'est-à-dire que chaque conséquence est le résultat de plusieurs facteurs combinés de manière complexe. Le corollaire de ce postulat est que les mécanismes causaux sont particulièrement peu propices à la généralisation au-delà des cas pour lesquels ils s'appliquent. Cependant, les institutionnalistes historiques ne s'empêchent pas de tester des hypothèses en les assortissant de conditions de généralisation drastiques. La troisième revient à adopter une vision contingente de l'histoire, en reconnaissant que le hasard et la conscience de leur rôle par les acteurs affaiblit significativement la portée de modèles causaux universels (*idem* : 18-19).

Une des questions les plus pressantes de la recherche sur les institutions consiste à comprendre les conditions de possibilité du changement (Mahoney et Thelen, 2010 : 2). En effet, si on peut déterminer que telle institution soumise à telle cause produit tel effet, comment inclure les effets inattendus ou changeants de l'institution ? Ainsi, « dans la mesure où les arguments institutionnalistes soutiennent l'idée que la variation et le changement sont minimisés, ces arguments sont inadaptés pour expliquer le changement. »⁹³ (Clemens et Cook, 1999 : 442.) La réponse des institutionnalistes a consisté à modifier la définition du terme institution pour rendre théorisable le changement. Plutôt que d'en faire l'équivalent de ce qui est stable ou durable dans la société, des auteurs proposent de les définir comme productrices d'« effets d'ordre supérieur autosuffisants »⁹⁴ : les institutions produisent des régularités en contraignant les actions des individus et des organisations « sans besoin

⁹² « All three can be termed historicist because they emphasize limits on human rationality and knowledge that can be redressed only by examining history. »

⁹³ « Insofar as institutional arguments maintain that variation and change are minimized, those same arguments are ill-suited to the explanation of change. »

⁹⁴ « Institutions are understood as self-sustaining higher-order effects »

de mobilisation collective répétée ni d'intervention autoritaires »⁹⁵ (*idem* : 444-445). Cette définition contribue à l'élargissement du concept d'institution : il ne désigne plus seulement les institutions formelles, comme les organes tangibles du pouvoir (Congrès, ministères, tribunaux, etc.) et leurs normes (Constitution, lois, etc.), mais aussi les normes immatérielles, comme les « canaux de communications, les codes langagiers ou les logiques de situation »⁹⁶ (Immergut, 1998 : 20.)

Demeure cependant la question des modalités pratiques du changement. Des recherches récentes, encore peu représentées dans le champ, contestent l'idée que le changement proviendrait essentiellement d'une cause *ad hoc*, d'une « quelconque force extérieure ou d'un *deus ex machina* législatif bouleversant des arrangements institutionnels stables pour créer de l'incertitude. »⁹⁷ (*idem* : 447). Se pose donc la question : quelles sont les propriétés des institutions qui permettent le changement ? (Mahoney et Thelen, 2010 : 2). Or, les normes, valeurs et identités, en un mot les facteurs idéels peuvent jouer un rôle dans le changement qui s'opère dans une institution. Pour Lieberman, la tension qui existe entre des ordres⁹⁸ concurrents est le facteur endogène le plus propice au changement dans les institutions d'une société. Le décalage entre les valeurs et les institutions est une source majeure de friction propice au changement. De la sorte, Lieberman (2002 : 702) affirme :

Si l'on conçoit la politique comme se manifestant dans plusieurs ordres concurrents, c'est dans la friction entre ces ordres qu'on trouvera le plus probablement les germes du changement politique à n'importe quel instant. Samuel Huntington (1981) identifie une telle friction entre les

⁹⁵ « Institutions exert patterned higher-order effects on the actions, indeed the Constitution, of individuals and organizations without requiring repeated collective mobilization or authoritative intervention to achieve these regularities. »

⁹⁶ « Institutions – be they the formal rules of political arenas, channels of communication, language codes, or the logics of strategic situations. »

⁹⁷ « Recent work has greatly refined the causal imagery of some external force or legislative *deus ex machina* smacking into stable institutional arrangements and creating indeterminacy. »

⁹⁸ Il définit ce terme non pas comme le résultat de l'ordonnancement de la société mais comme « l'identification de motifs de régularité dans la vie politique et sociale » (« the recognition of patterned regularity in social and political life », Lieberman, 2002 : 698).

idéaux politiques et la performance des institutions politiques comme le moteur du développement politique américain ; lorsque le fossé entre les idéaux et les institutions atteint une certaine largeur, défend-il, des périodes de « ferveur idéaliste » surviennent durant lesquelles les pratiques institutionnelles sont redressées pour correspondre plus exactement aux idéaux⁹⁹.

La concurrence entre plusieurs cultures stratégiques antiterroristes correspond à ce type de friction. En effet, si les pratiquants de la sécurité et de la liberté s'appuient tous deux sur des arguments soit normatifs soit de bon sens, ces arguments ne sont pas symétriques. Les partisans de la sécurité recherchent l'efficacité de l'institution « politique antiterroriste » tandis que les partisans de la liberté invoquent les valeurs fondamentales du régime américain. On observe donc bien une friction entre un ordre institutionnel et un ordre idéal. Depuis le Patriot act de 2001 (prorogé en 2005, 2006 et 2011), c'est l'ordre institutionnel qui a eu la prééminence, jusqu'à ce que l'ordre idéal remporte une victoire mineure avec l'adoption du Freedom act. L'étude des moments critiques (Collier et Collier, 1991 ; Capoccia et Kelemen, 2007), compris comme des « tournants qui ont établi des paramètres institutionnels importants qui par la suite façonnent ce qui est politiquement possible et même imaginable »¹⁰⁰ (Thelen, 2002 : 99), permet de faire le lien entre les facteurs endogènes et exogènes dans le changement institutionnel. En effet, si une combinaison de facteurs exogènes (crises) et de facteurs endogènes (frictions entre plusieurs ordres) créent un moment critique qui établit de nouveaux paramètres institutionnels, on peut expliquer comment une institution a été créée et remplacée. Le durcissement constant des lois

⁹⁹ « If we picture politics as occurring in multiple concurrent orders, it is in the friction between orders that we may more readily find the seeds of change within the politics of any given moment. Samuel Huntington (1981) identifies just such friction, between political ideals and the performance of political institutions, as the motive force behind American political development; when the gap between ideals and institutions grows large enough, he argues, periods of « creedal passion » occur in which institutional practices are reformed to align more closely with the ideals. » La traduction de « creedal passion » par « ferveur idéaliste » est tirée de Conlan et Laboureau, 2014 :226.

¹⁰⁰ « Turning points that are shown to have established important institutional parameters that subsequently shape what is politically possible, even conceivable. »

antiterroristes depuis 2001 jusqu'à l'assouplissement relatif de 2015 correspond bien à cette dynamique.

2.3 Positionnement théorique : l'analyse de la culture stratégique dans les débats du Congrès

L'approche institutionnaliste historique est celle qui offre le plus de points de contact avec une analyse de l'impact de la confrontation de plusieurs cultures stratégiques et leur prédominance successive. En effet, l'institutionnalisme historique est l'approche qui, parmi les institutionnalismes, est « la plus attentive aux problèmes de changement institutionnel. »¹⁰¹ (Hall, 2010 : 205.) C'est également l'institutionnalisme qui est le plus propice à l'intégration des idées dans l'analyse, c'est-à-dire propice à traiter les idées non pas comme des facteurs exogènes mais endogènes capables d'être « des moteurs cruciaux de l'histoire »¹⁰² (Lieberman, 2002 : 699.) En plus de tenir compte d'un facteur ayant des conséquences importantes sur les processus politiques, l'analyse des idées permet de saisir la substance des changements qui s'opèrent et non pas seulement les raisons des changements : « Les théories institutionnelles peuvent expliquer pourquoi, étant donné l'irruption au premier plan de la question des droits civils, le Congrès a agi comme il l'a fait (...) Mais elles ne peuvent pas rendre compte de la substance des exigences du mouvement ni des croyances et schémas mentaux qui ont mené les dirigeants à répondre à ces demandes par un ensemble spécifique de solutions politiques. »¹⁰³ (*idem* : 697.)

¹⁰¹ « Approaches associated with historical institutionalism are more attentive to problems of institutional change. »

¹⁰² « Commonplace readings of history, in which ideas often appear as the prime movers of history. »

¹⁰³ « Institutional theories can explain why, given the emergence of civil rights as a salient issue, Congress acted as it did. (...) But they cannot account for the substantive content of civil rights demands, or of the beliefs and understandings that led actors to connect these demands with a particular set of policy solutions. »

La substance des changements opérés dans la politique antiterroriste américaine est d'autant plus pertinente à étudier que c'est le même élu qui a co-écrit et introduit à la Chambre des représentants le Patriot act et le Freedom act. Le concept de friction trouve ici toute son utilité, sachant qu'elle survient lorsque la direction des divers ordres politiques « pointe dans des directions différentes, surtout si elles soumettent les mêmes acteurs à des injonctions contradictoires productrices de dilemmes cornéliens et rendant les actions conventionnelles intenables. Dans de telles circonstances, un changement politique significatif est plus probable. »¹⁰⁴ (*idem* : 703.)

L'institutionnalisme historique permet également de dépasser les limites des autres approches institutionnalistes. Le choix rationnel pose le problème de l'agrégation des préférences. En effet, « trop de théorisation sur le Congrès a été faite qui postule que les préférences des représentants reflètent celles de leur électorat. »¹⁰⁵ (Immergut, 2002 : 13.) Mais c'est ignorer le problème de l'agrégation des préférences de l'électorat, déjà révélée dans le paradoxe de Condorcet. Comme l'analyse de l'opinion publique sur les questions terroristes le montre (Herron et Jenkins-Smith, 2006), les préférences du public ont varié après le 11 Septembre, rendant impossible à expliquer le durcissement continu des lois par l'explication de la réponse des élus à une demande populaire. La théorie des organisations pose le problème de l'agentivité des acteurs. Si, comme les variantes radicales de cette théorie que sont le modèle de la poubelle (aucun lien de causalité entre les problèmes et les solutions) et les scripts institutionnels (les acteurs rationalisent a posteriori leurs décisions, Immergut, 2002 : 15), quelle place revient à l'agentivité de l'élu capable de voter pour ou contre une loi ? Comment expliquer l'affrontement entre partisans et opposants ? Et si l'élu n'est guidé, en dehors de toute rationalité évidente, que par les règles de ce qui est

¹⁰⁴ « *Friction, on the other hand, occurs when they point in substantially different directions, especially where they subject the same sets of actors to conflicting pressures that pose acute dilemmas and make conventional moves untenable. In such circumstances, significant political change is more likely to result.* »

¹⁰⁵ « *Too much theorizing on the Congress assumes that the preferences of the representatives express those of their constituents.* »

approprié, pour quelle raison exclure ses préférences individuelles dans l'arbitrage final entre le oui et le non ? Concrètement, comment expliquer que le même représentant, Sensenbrenner, ait défendu le Patriot act et le Freedom act ? Ce problème est le même que celui qui consiste à extraire artificiellement l' élu d'un environnement anxiogène pour en faire un calculateur froid répondant aux demandes irrationnelles d'un public effrayé. Il faut cependant être clair sur l'ontologie employée, qui est structurale : cette thèse postule que les agents agissent toujours de la manière dont les structures les prédisposent à se comporter, l'agentivité n'intervenant que dans les contraintes de ces structures. Les conflits se manifestant sont le produit du fait qu'aucune norme hégémonique n'est adoptée par un consensus total et donc que des résistances à une hégémonie existent toujours.

L'analyse des débats parlementaires précédant l'adoption des lois antiterroristes permet à la fois de contourner les impasses du choix rationnel (qui postule que les élus sont simplement soumis à un impératif de réélection) sachant que les préférences de l'électorat sont difficiles à déterminer et de la théorie des organisations (qui postule que les comportements sont le résultat des mécanismes mis en place pour contourner les limites cognitives), sachant que les préférences individuelles d'un élu peuvent toujours représenter la variable ultime d'une décision difficile.

Selon l'approche rationaliste, les débats parlementaires sont « des positionnements préliminaires en vue du processus principal, la distribution des gains de la coopération. » (Voir note 86) Mais cette position néglige les conditions de formation des positionnements politiques, façonnés en partie par des contraintes sociales : « le discours politique ne reflète que superficiellement le vouloir-dire ponctuel d'un locuteur politique ; encore moins reflète-t-il la vérité du monde social (même s'il arrive qu'un locuteur soucieux de paraître dire vrai mobilise une rhétorique de la vraisemblance) : le discours politique reflète l'état du champ politique au moment où il est produit ainsi que la position occupée, dans ce champ, par celui qui parle. » (Le Bart, 2003 : 98).

L'approche rationaliste n'est pas incompatible avec l'idée de déterminismes sociaux : un « positionnement préliminaire en vue de la distribution des gains » peut très bien être le résultat de la « position occupée dans le champ politique ». Il importe en dernière analyse de préciser de quelle manière la rationalité de la décision est limitée : l'agentivité des acteurs est conditionnée par certaines contraintes institutionnelles et sociales, que l'analyse historique permet de mettre à jour. Ces contraintes sont de deux ordres : structurel et stratégique.

Structurellement, les dirigeants sont soumis à deux croyances fondamentales à laquelle ne peut faire autrement que d'adhérer tout professionnel de la politique¹⁰⁶ : « la *grandeur originelle* du pouvoir politique, par la sacralisation du suffrage universel ; la seconde en affirmant sa *grandeur fonctionnelle*, par l'affirmation de son efficacité à transformer la société. » (*idem* : 100-101.) En d'autres termes, la légitimité fondamentale de l' élu et sa capacité à obtenir des résultats. Appliqué à l'antiterrorisme, cela signifie que toute orientation est prise au nom des citoyens (de leur sécurité ou leur liberté) et présentée comme susceptible d'être efficace.

Stratégiquement, il s'agit de rendre crédible l'orientation prise, puisque toute décision et son contraire peuvent être présentées comme légitimes et efficaces : durcir la législation antiterroriste se fait au nom de la sécurité et sera efficace car avec des moyens accrus, la police empêchera mieux les attentats ; au contraire, l'assouplir se fait au nom de la liberté et sera efficace car ne pas renoncer à ses valeurs dans l'adversité montre sa détermination et la confiance en sa force.

Concrètement, les gouvernants sont amenés à rappeler leur « propre légitimité » et à assumer « la prétention à agir sur la société », tandis que les opposants sont amenés à avancer une critique « qui ne soit jamais une critique du rôle qu'ils occupent (la fonction est noble, mais son titulaire n'est pas à la hauteur) » et à dénoncer « une impuissance qui là encore est coupable et non structurelle (version 1 : ils sont au pouvoir et ils ne font rien ; version 2 : ils poursuivent efficacement un

¹⁰⁶ Ces deux croyances sont les deux *illusions* du champ politique, c'est-à-dire « le fait d'être pris au jeu, d'être pris par le jeu, de croire que le jeu en vaut la chandelle » (Bourdieu cité par Le Bart, 2003 : 99.)

programme nuisible). » (*idem* : 104.) Dans l'antiterrorisme, la situation est particulière car le consensus transpartisan est fréquent, l'argument de la sécurité l'emportant le plus souvent sur l'argument de la liberté. Analyser le contenu des arguments des partisans et des opposants du durcissement permet ainsi de dégager le mécanisme ayant fait primé l'argument de la sécurité de 2001 à mai 2015, avant qu'il ne soit partiellement renversé en juin 2015.

L'institutionnalisme historique permet enfin de procéder à une théorisation de portée intermédiaire (*middle range theorization*) favorable à une « compréhension approfondie des relations causales » à travers « l'examen plus intense et focalisé d'une série de cas soigneusement choisis. »¹⁰⁷ (Thelen, 2002 : 95.) Contrairement aux partisans des théories universelles, l'institutionnalisme historique fonctionne sur le postulat que « ce qu'on est susceptible de découvrir au niveau des lois universelles pourrait n'être qu'une partie mineure, voire triviale, des événements. »¹⁰⁸ (*ibidem*.) Une attention plus grande aux détails du fonctionnement du Congrès s'inscrit dans les recommandations actuelles qui font du « photo-portrait » de l'institution une piste de recherche à développer (Gagnon, 2012 : 301-306), après le constat des limites de l'approche globale (la « photo aérienne ») et de l'approche médiane (le « grand angle »). Notre approche peut se présenter comme un « grand angle » qu'on aurait « zoomé » mais sans aller jusqu'au « photo-portrait ». Ainsi, sans analyser individuellement quelques élus clés, l'examen des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de certaines lois antiterroristes significatives permet de faire ressortir certaines personnalités très impliquées. Ce choix évite les écueils d'une approche globale, qui aurait adopté une méthode quantitative sur l'ensemble des lois antiterroristes adoptées et l'examen des votes, et d'une approche individuelle, qui se serait concentré sur une sélection d'élus dont on postulerait l'action décisive (ce qui

¹⁰⁷ « The search for middle range theory is thus driven less by a disdain for theory than the conviction that deeper understanding of causal relationships (i.e., good theory) can often be achieved through a more intense and focused examination of a number of carefully selected cases. »

¹⁰⁸ « I think it is safe to say that most historical institutionalists (...) be more inclined to think that what you might be able to discover at the level of universal laws may be a rather small and maybe even trivial part of the story. »

exigerait le concept d'entrepreneur). L'importance accordée aux idées et aux débats s'inscrit également dans la recommandation d'enrichir la connaissance du Congrès par les approches discursive et critique (Gagnon, 2012 : 314).

Pour conclure cette présentation du positionnement théorique de cette thèse, il est nécessaire d'évoquer les risques des outils employés. Il est primordial de ne pas essentialiser la culture stratégique américaine. D'abord, les éléments culturels ne représentent pas une constante de l'ensemble de l'histoire du pays depuis deux siècles. Certains remontent au XIX^e siècle, et d'autres datent d'après la Deuxième Guerre mondiale, pour ne donner qu'un des repères chronologiques les plus marquants. Penser la culture stratégique opérationnelle permet d'intégrer le changement, car cette approche « laisse prudemment le comportement en dehors de la variable indépendante. » (Johnston, 1995 : 41.) Penser la possibilité du changement et ne pas faire équivaloir préférences et comportements est également une prémisse de l'institutionnalisme, en particulier de l'institutionnalisme historique. Ensuite, il est nécessaire de concevoir la culture stratégique comme des éléments pouvant prendre des modalités différentes selon les individus, les partis au pouvoir, le contexte géopolitique. Il est plus exact de parler de plusieurs cultures stratégiques en concurrence, qui se succèdent comme culture dominante à la faveur des rapports de force entre elles. Le déterminisme que l'on pourrait déduire d'une analyse culturaliste est donc fortement contraint, ce qui a l'inévitable défaut de relativiser la valeur prédictive de ce type d'analyse. Même un auteur partisan de la falsifiabilité et de la prédiction comme Johnston ne néglige pas de mentionner l'hypothèse de l'inexistence ou de la neutralité causale de la culture stratégique dans la prise de décision, hypothèse qui invaliderait tous ses travaux. Enfin, il est nécessaire d'établir les strictes conditions dans lesquelles les mécanismes causaux découverts dans les cas retenus peuvent s'appliquer à d'autres cas. L'objectif de la démarche est de trouver un équilibre entre la profondeur de l'analyse de quelques cas, pour enrichir la connaissance, et la portée de son application à d'autres cas, pour offrir un

appareillage théorique et méthodologique utilisable par d'autres chercheurs sur d'autres pays dans d'autres périodes historiques.

DEUXIEME PARTIE

CONSTRUCTION DE LA DEMONSTRATION : EXPLIQUER LE
DURCISSEMENT CONTINU DE LA LEGISLATION ET SON
ASSOUPLISSEMENT PARTIEL

CHAPITRE III

DISCUSSION DES HYPOTHESES : LE DILEMME DE SECURITE INTERIEURE REVISITE

Cette partie définit la question de recherche, une discussion des hypothèses alternatives et enfin la présentation de l'hypothèse privilégiée. Pour ce faire, on commencera par expliquer la construction de la question de recherche et examiner les hypothèses pouvant l'expliquer. Ensuite, on discutera de l'hypothèse la mieux étayée, le dilemme de sécurité intérieure, pour en analyser les failles et proposer l'hypothèse à démontrer. Les deux parties suivantes détailleront la manière dont les outils théoriques présentés précédemment seront mis à contribution dans la démonstration, à savoir : quelles informations on peut tirer des débats parlementaires ; comment repérer la culture stratégique.

Rappelons la question générale posée en introduction : quel est l'impact de la culture stratégique sur l'élaboration des lois antiterroristes américaines depuis le 11 Septembre ? À la lumière des recherches récentes sur l'antiterrorisme et des outils théoriques présentés précédemment, on en a déduit la question de recherche suivante : quel mécanisme permet d'expliquer l'adoption répétée et le retrait partiel depuis le 11 Septembre de lois antiterroristes portant atteinte à des droits et libertés protégés par la Constitution américaine et les conventions ratifiées par les États-Unis ?

3.1 Réfutation des hypothèses mineures : de l'insuffisance de la rationalité pure, de la peur, du clivage partisan et de l'électoratisme

Plusieurs hypothèses existent pour répondre à cette question. Il en existe six grands types, dont il convient d'évoquer ici leurs principales limites. Premièrement, la rationalité pure : une menace est correctement identifiée sans la forme d'une faille de sécurité, le législateur y réagit en refermant la faille. Cette explication connaît des

limites majeures : la rationalité pure est une causalité largement infirmée en tant qu'explication unique dans la recherche sur la prise de décision. De plus, elle ne permet pas de décrire les formes prises par la législation : pourquoi d'autres failles ne sont pas anticipées ? Pourquoi la législation n'est-elle pas plus sévère ? Enfin, une lecture flottante des débats montre l'absence de toute évaluation contradictoire des coûts et des bénéfices attendus de chaque proposition de loi et de discussion de projets concurrents.

Deuxièmement, la simple peur suscitée par le terrorisme : après le traumatisme du 11 Septembre, les dirigeants sont gouvernés par l'émotion et durcissent fortement la loi. Pourtant, cette explication n'est ni mesurable ni vérifiable. Elle n'explique pas le durcissement continu de la loi et est contradictoire avec la politique offensive menée durant la décennie. En effet, les comportements agressifs et d'acceptation du risque sont moins reliés à la peur qu'à la colère, émotion qui a dominé les Américains après le 11 Septembre et qui est corrélée avec le soutien à la « guerre contre le terrorisme » (Liberman, 2011). La peur ne permet pas d'expliquer l'agression et la colère ne permet que d'expliquer le soutien à une politique agressive contre Al-Qaïda mais pas les mesures visant avant tout des Américains.

Troisièmement, le clivage partisan : plus sensibles aux questions de sécurité, les républicains seraient plus portés à prendre les mesures jugées comme nécessaires pour prévenir le terrorisme, tandis que les démocrates, méfiants envers l'État sécuritaire, seraient plus enclins à maintenir le statu quo *ex ante* de la législation. On peut imaginer d'autres clivages traversant les partis comme par exemple entre les élus hostiles à l'extension des pouvoirs de l'État sur les libertés individuelles (une partie des démocrates, indépendants et libertariens du parti Républicains) et ceux qui y sont favorables (démocrates « bottés » et le reste des républicains). Mais cette explication est démentie par le fait que le Patriot act comme le Freedom act ont été adoptés par consensus, c'est-à-dire non seulement par une majorité du parti majoritaire mais aussi par une majorité du parti minoritaire. Jusqu'au Freedom act, rares ont été les lois ayant subi l'opposition du parti minoritaire dans une chambre, et

seul le Military commissions act de 2006 a connu l'opposition du parti minoritaire dans les deux chambres (voir Tableau 8 p. 356).

Quatrièmement, le gain économique : motivés par le gain et la réélection, les parlementaires ont favorisé le développement d'un appareil de surveillance coûteux et extensible à l'infini. Mais cette explication exige que de larges majorités de parlementaires aient pu avoir un espoir crédible de voir des retombées économiques dans leur circonscription, hypothèse peu probable. Elle exige également que les parlementaires se montrent plus enclins à ne pas durcir ou assouplir la loi à mesure que le soutien de l'opinion publique au renforcement des mesures baissait.

Cinquièmement, l'hypothèse institutionnaliste : les facteurs structurels propres au Congrès (règles et pratiques) empêchent l'adoption de lois assouplissant la législation antiterroriste et favorisent l'adoption de lois la durcissant. Cette hypothèse ne résiste pas à l'analyse des propositions de lois examinées par le Congrès durant la période considérée. L'argument central de la réfutation réside dans le fait que quasiment aucun (moins de 2%) des textes examinés représentent une tentative d'assouplissement de la législation antiterroriste ou un frein à son durcissement continu. Cette hypothèse est détaillée dans la section suivante.

Sixièmement, le dilemme de sécurité intérieure : les dirigeants ont toujours un plus grand intérêt à durcir la loi qu'à la laisser inchangée ou l'assouplir. Cette explication comporte plusieurs faiblesses. On peut notamment citer un déficit dans les preuves, des contradictions logiques et le fait que cette explication ne permette pas de rendre compte du durcissement continu de la législation antiterroriste même sans attaque et même lorsque le soutien de l'opinion aux mesures baisse. Elle ne permet pas non plus de rendre compte des conditions de possibilité de la fin de ce durcissement, en l'occurrence l'encadrement par le Freedom act des activités de renseignement suite à l'affaire Snowden. Cette hypothèse sera amendée dans la section suivant la prochaine.

3.2 Réfutation de l'hypothèse organisationnelle : le durcissement de l'antiterrorisme n'est pas le résultat du fonctionnement interne du Congrès

L'hypothèse selon laquelle l'explication des produits d'une institution est à chercher non pas dans la rationalité de ses agents mais dans ses règles et pratiques qui conditionnent leur rationalité n'est pas dénuée de pertinence. En l'occurrence, on pourrait imaginer que les procédures en vigueur dans l'institution privilégient les propositions en faveur du durcissement de la législation au détriment des textes en faveur de l'assouplissement. Auquel cas, des textes antiterroristes de toute sorte pourraient être soumis au Congrès et les textes assouplissant la législation antiterroriste seraient éliminés pour des raisons propres à l'institution : difficulté à placer un texte assouplissant à l'ordre du jour, blocage de la part d'une minorité de parlementaires farouchement en faveur du durcissement, forte polarisation partisane empêchant les textes trop clivants, par exemple. Dans ce cas, il serait valide de dire que des facteurs institutionnels sont à l'œuvre pour expliquer le durcissement continu de la législation antiterroriste depuis 2001.

Pour vérifier la validité de cette hypothèse, il est nécessaire d'observer les textes qui ont été discutés en séance mais n'ont pas été adoptés comme lois fédérales, soit la plus grande partie de l'activité législative. En effet, la majeure partie des propositions de lois soumises à l'institution n'est pas adoptée, environ 90% à 95% (Gagnon, 2012 : 288)¹⁰⁹. Pourtant, une analyse des textes soumis au Congrès depuis 2001 n'étant pas devenus des lois¹¹⁰ contredit cette hypothèse. En examinant ces 571

¹⁰⁹ L'estimation du site indépendant de suivi de l'activité parlementaire Govtrack est encore plus faible : seuls 4% des 10 000 propositions examinées par chaque législature sont adoptés (Govtrack, 2013).

¹¹⁰ Les critères de la recherche sur le site du Congrès sont les suivants : recherche de tous les textes (*bills* et tous les types de *resolutions*) ayant atteint la discussion en séance (*floor consideration*, c'est-à-dire ayant dépassé l'examen en commission et été placés au calendrier) mais n'ayant pas été adoptés par les deux chambres au cours des législatures 107 (2001) à 114 (août 2016), dont les résumés ou les

textes (voir Tableau 11 p. 361)¹¹¹, on constate que seuls dix (1%) pourraient, en adoptant une interprétation large du terme, être considérés comme « assouplissant » la législation antiterroriste, ou plus généralement, comme freinant la politique du président Bush en matière de lutte contre le terrorisme (y compris les opérations militaires).

titres contenaient les mots *terrorism* ou *terrorist* et dont le sujet contenait le mot *terrorism*. Les résolutions simples (*simple resolutions*) ne sont donc pas des textes rejetés (pourvu qu'elles aient été adoptées par la chambre où elles ont été introduites, ce qui en l'occurrence est le cas). Elles sont au nombre de 196. Les propositions de lois (*bills*) sont 312. Les résolutions concurrentes (*concurrent resolutions*) sont 57. Les résolutions conjointes (*joint resolutions*) sont au nombre de six.

¹¹¹ Le classement dans la catégorie des textes ayant un lien indirect s'est fait en trois étapes. Le texte est considéré comme ayant un lien indirect si aucune des commissions ayant examiné la loi n'est une commission liée à la sécurité ou la défense de l'une des deux chambres, soit : forces armées (*Armed services*), affaires juridiques (*Judiciary*), relations internationales (*Foreign relations* et *Foreign affairs*), renseignement (*Intelligence*), sécurité intérieure (*Homeland security* et *Internal security*), à l'exclusion d'anciens combattants (*Veteran's affairs*). Ces textes sont souvent des propositions de lois de finances (*appropriation bill* ou *authorization bill*) mais peuvent aussi être des propositions sur la fiscalité des victimes de terrorisme, des propositions de lois mémorielles, des textes sur la sécurité des transports en général et sur les procédures en cas de catastrophe d'origine humaine ou naturelle. On en dénombre 112. Ensuite, si le texte a été incorporé, amendé ou remplacé en partie ou en totalité par une loi promulguée ultérieurement, il est classé comme ayant un lien indirect. Le Tableau 11 (p. 361) indique la nature de la proximité entre le texte pas adopté et la loi promulguée, avec dans l'ordre décroissant de similarité : les *identical bills* (mot pour mot semblables), *companion bills/documents* (identiques ou substantiellement similaires) et les *related bills/documents* (textes affectant l'examen d'un autre). Dans ce cas, on considère que le texte n'est pas à classer dans les mesures rejetées par le Congrès et on l'écarte de l'analyse (de manière prévisible, les lois promulguées liées à ces textes se retrouvent presque toutes dans le Tableau 7 p. 345) On en dénombre 59. Enfin, les textes restants (ayant été examinés soit par aucune commission soit par une commission liée à la sécurité ou la défense) sont classés comme ayant un lien indirect après examen du résumé de la loi dans des cas suivants : les textes promouvant la coopération des États-Unis avec un autre pays et le félicitant pour son soutien dans la « guerre contre le terrorisme » ou conditionnant l'aide américaine à la participation à la lutte contre le terrorisme ; les textes condamnant, sanctionnant ou autorisant l'usage de la force contre un pays notamment pour son « soutien au terrorisme » ; les propositions de lois de finances des départements liés à la sécurité, la défense, la justice, le renseignement, les relations internationales (lien indirect car concernant la reddition de rapports sur le terrorisme, le financement de programmes antiterroristes, l'évaluation de l'état de la menace terroriste par armes de destruction massive, le partage d'informations et du renseignement) ; les textes félicitant l'action des agences et individus luttant contre, étant victimes du ou réparant les dégâts du terrorisme et leur accordant des avantages divers ; les textes promouvant la vigilance des citoyens et associations de citoyens contre diverses menaces dont le terrorisme ; les textes promouvant le respect interreligieux et condamnant les discriminations et violences, y compris faites au nom de la « guerre contre le terrorisme » ; les textes touchant à la justice, au renseignement ou la sécurité des transactions, des transports, des infrastructures, des frontières et du cyberspace (le terrorisme n'étant qu'un enjeu parmi d'autres) ; les textes concernant la guerre en Irak (appel aux alliés opposés à la guerre, retrait des troupes ou limitation aux opérations antiterroristes, tentative de destitution du président Bush pour le déclenchement de cette guerre). On dénombre 168 de ces textes. Les 232 textes restants sont supposés avoir un lien direct avec le terrorisme.

Sur les 339 textes indirectement liés au terrorisme, trois (1%) se distinguent non pas comme des tentatives d'assouplissement mais comme des manœuvres entreprises contre la politique du président Bush : deux propositions (H. R. 2237 en 2007 et S. 2633 en 2008) pour initier le début du retrait des troupes américaines d'Irak (sauf les forces engagées dans les opérations antiterroristes) et une résolution (H. Res. 1258 en 2008) réclamant la destitution du président.

Sur les 232 textes directement liés à l'antiterrorisme, sept (3%) peuvent être considérés comme des tentatives d'assouplissement. Parmi celles-ci, trois (1,3%) sont les premières tentatives de faire adopter ce qui allait devenir le Freedom act de 2015, à savoir deux propositions intitulées USA Freedom act (H. R. 3361 en 2013 et S. 2685 en 2014) et le FISA improvement act (S. 1631 en 2013) qui est une tentative d'amender le Foreign intelligence surveillance act de 1978. Ces trois textes comportent des dispositions restreignant les pratiques de collecte du renseignement, dispositions toutes reprises dans le Freedom act de 2015. On note d'ailleurs que H. R. 3361 a été introduit par Sensenbrenner tout comme le Freedom act de 2015 et le Patriot act de 2001. Les quatre (1,7%) autres tentatives d'assouplir la législation antiterroriste concernent les libertés publiques des Américains : deux propositions visant à éliminer les faux positifs dans la détection des passagers interdits de vol et à accélérer le traitement des contentieux en cours à ce sujet (H. R. 4179 en 2007 et H. R. 559 en 2009). Une proposition vise à réduire la surclassification du renseignement concernant le terrorisme en assurant à la fois la sécurité nationale et « les droits à la vie privée et les droits légaux »¹¹² des Américains (H. R. 4806 en 2007). L'assouplissement de l'antiterrorisme est en l'occurrence entièrement théorique et le gain pour les citoyens incertain. Enfin, une proposition vise à amender le Foreign intelligence surveillance act (FISA) de 1978 pour exclure les citoyens américains de la définition d'« agents d'une puissance étrangère » engagés dans du terrorisme

¹¹² « *the information privacy rights and legal rights of United States persons* » (voir section 3(b)(3) de H. R. 4806.) On note que la loi H. R. 553 (2010), sans être liée à H. R. 4806 mais portant le même titre, ayant le même objectif et adoptée par une majorité démocrate, ne mentionne pas le respect de la vie privée.

international. Cette proposition est restée lettre morte puisqu'aux termes du FISA¹¹³, les Américains peuvent être considérés comme des « agents d'une puissance étrangère », celle-ci étant entendue comme un acteur étatique ou non.

Les 232 textes directement liés à l'antiterrorisme se divisent en deux groupes : les textes sans portée normative (*non-binding*) et les autres, à portée normative (*binding*). Les premiers sont au nombre de 157 (68%)¹¹⁴ et ont une seule valeur déclaratoire. Ils servent à commémorer les actes terroristes (un quart), à féliciter les alliés (un quart) ou à condamner les ennemis (la moitié). On dénombre 75 (32%) textes à portée normative et ils ont vocation à durcir la législation antiterroriste (29, en gris foncé dans le Tableau 11 p. 361), à évaluer le risque terroriste ou favoriser l'information et la coopération pour mieux le prévenir (27), à traiter divers enjeux spécifiques sans assouplir ni durcir la législation (12) ou enfin à assouplir la législation (7, en gris clair dans le Tableau 11)¹¹⁵.

Si on compile les données sur les textes à portée normative ayant un lien direct avec le terrorisme, on obtient un total de 101 textes¹¹⁶ dont 26 adoptés. Parmi

¹¹³ *United States Code, Title 50 War and national defense, chapter 36 Foreign intelligence surveillance, Subchapter 1 Electronic surveillance, §1801 Definitions (b)(2)(C)* (« *Agent of a foreign power* » means – any person who – knowingly engages in sabotage or international terrorism, or activities that are in preparation therefor, for or on behalf of a foreign power ») et (a)(4) (« *Foreign power* » means – a group engaged in international terrorism or activities in preparation therefor »). La seule différence qui subsiste entre un étranger et un Américain réside dans le fait qu'un Américain doit forcément être rattaché à une « puissance étrangère » tandis qu'un étranger, depuis l'Intelligence reform and terrorism prevention act (2004), peut agir entièrement seul (section 6001(b) loup solitaire ou lone wolf) : « *Agent of a foreign power* » means – any person other than a United States person, who – engages in international terrorism or activities in preparation therefor » §1801 Definitions (b)(1)(C).

¹¹⁴ On a ajouté aux 142 résolutions simples et résolutions concurrentes les deux résolutions conjointes qui figurent dans cette partie du tableau. En effet, bien qu'étant formellement des textes à portée normative, ces deux résolutions sont des résolutions mémorielles ne modifiant pas la loi : le National Day of Remembrance Act (S.J. Res.25 en 2001) définit le 11 Septembre comme « Journée nationale de commémoration » et la résolution H. J. Res.27 (2003) loue les efforts et sacrifices des militaires engagés dans la « guerre contre le terrorisme ».

¹¹⁵ En conséquence, sur les 75 propositions à portée normative, 36 sont durcissantes ou assouplissantes (en gris foncé ou clair dans le Tableau 11 p. 361) et 39 sont inclassables en ces termes (soulignées dans le Tableau 11).

¹¹⁶ Les 26 lois adoptées du Tableau 7 (p. 345) plus les 75 textes à portée normative du Tableau 11.

ces 101, les textes assouplissant la législation sont au nombre de dix¹¹⁷, (10% des textes introduits) dont trois adoptés (12% des textes adoptés), soit un taux d'adoption de 3/10 (30%). L'augmentation entre les tentatives d'assouplissement au niveau de l'introduction (13%) et de l'adoption (12%) est faible mais réelle. Ceci indique que la volonté d'assouplissement est une tendance marginale mais irréductible du Congrès. En outre, avec un ratio de 30%, le taux d'adoption des propositions d'assouplissement est largement supérieur au taux d'adoption moyen rappelé plus haut (entre 5% et 10%). Il existe bien sûr une prime pour les textes durcissants : sur les 101, ils sont au nombre de 48¹¹⁸, (48% des textes introduits) dont 18 adoptés (69% des textes adoptés), soit un taux d'adoption de 18/48 (38%). Malgré cette surreprésentation des textes durcissant à la fois à l'introduction et à l'adoption, il est impossible de dire que l'institution a naturellement empêché l'introduction à l'ordre du jour de textes assouplissants et leur adoption. Ceux-ci sont certes bien moins nombreux et significatifs¹¹⁹ que les textes durcissants mais ils représentent malgré tout environ un dixième des textes introduits et adoptés et leurs chances de succès sont au moins deux fois plus importantes que la moyenne.

En outre, on ne peut invoquer l'existence d'une minorité de parlementaires farouchement en faveur du durcissement bloquant l'adoption de textes assouplissants,

¹¹⁷ Les trois lois assouplissantes du Tableau 7 (en gris clair) plus les sept tentatives d'assouplissement du Tableau 11.

¹¹⁸ On additionne ici les 19 lois durcissantes du Tableau 7 (en gris foncé) et les 29 tentatives de durcissement du Tableau 11. Les 43 textes restants pour arriver à 101 textes (10 + 48 + 43 = 101) sont des textes neutres vis-à-vis du durcissement. Ils sont au nombre de quatre dans le Tableau 7 (S.J. Res.22 qui condamne les attaques ; S.2136 qui prolonge le mandat de la Commission sur le 11 Septembre ; H. R. 1 qui met en œuvre les recommandations de la Commission, qui sont exclusivement défensives voire de simples orientations générales, tout en appelant à la vigilance sur le respect des libertés fondamentales par le Privacy and Civil Liberties Oversight Board ; et H. R. 4007 qui renforce les standards de protection des installations chimiques). On y ajoute les 39 propositions du Tableau 11 : les 27 qui évaluent le risque terroriste ou favorisent l'information et la coopération pour mieux le prévenir et les 12 qui traitent de divers enjeux spécifiques sans assouplir ni durcir la législation. Leur taux d'adoption est de 4/43, soit 10%.

¹¹⁹ Ainsi, deux des textes assouplissants ne sont que des assouplissements partiels (Military commissions act de 2009 et Freedom act). Le seul texte intégralement assouplissant (H. R. 5690 qui cesse de considérer le Congrès national africain comme une organisation terroriste, statut attribué en 1988) apparaît comme peu significative, ayant été adopté dix-sept ans après la fin de l'apartheid et quatorze ans après la prise de pouvoir ininterrompue de ce parti.

ni la forte polarisation partisane empêchant l'adoption de textes trop clivants. En effet, les deux lois assouplissantes ont été confortablement adoptées (entre 65% et 78% en faveur), bien mieux que des textes durcissants controversés (58% à la Chambre des représentants pour les deux Military commissions acts et les prorogations du Patriot act de 2006 et 2011, voir Tableau 9 p. 358). Si l'on considère les sept propositions assouplissantes non adoptées, les quatre de la Chambre des représentants ont été adoptées par acclamation (*voice vote*) ou par de fortes majorités avant de cesser leur parcours dans une commission du Sénat (H. R. 4179, H. R. 4806, H. R. 559, H. R. 3361). Sur les trois propositions du Sénat, deux ont cessé leur parcours devant la commission qui les examinait (S. 2586 et S. 1631). Seule la tentative de passage de 2014 du Freedom act (S. 2685) a connu une obstruction (*filibuster*), le vote de clôture devant limiter la durée du débat à venir ayant échoué à deux voix près (58 contre 42).

Ce survol des textes discutés en séance mais pas adoptés comme lois fédérales permet d'écarter l'hypothèse selon laquelle les facteurs organisationnels (règles et pratiques) auraient bridé l'introduction et l'adoption de lois assouplissant la législation antiterroriste. On ne peut donc pas dire que des facteurs organisationnels propres au Congrès, comme la polarisation partisane, l'obstruction parlementaire ou le faible taux d'adoption des lois, expliquent la quasi-absence de lois assouplissant la législation antiterroriste.

3.3 Réfutation partielle de l'hypothèse du dilemme de sécurité intérieure : de la déconnexion entre demande et offre de sécurité

En élaborant le concept de dilemme de sécurité intérieure, Harvey s'inscrit dans le paradigme de la rationalité limitée. Autrement dit, les décideurs de l'antiterrorisme ne sont pas uniquement mûs par la recherche optimale de sécurité. David (2004) distingue deux types de rationalité limitée : l'approche cognitive et l'approche bureaucratique. L'enjeu de cette thèse n'est pas de qualifier si la

rationalité limitée de l'antiterrorisme est le résultat de biais cognitifs ou bureaucratiques mais de déterminer quel ensemble de biais altèrent la rationalité de la prise de décision. Par ailleurs, il n'est pas forcément possible de distinguer biais cognitifs et bureaucratiques. Par exemple, la pensée de groupe est identifiée comme un biais cognitif (David, 2015 : 69) et comme un biais bureaucratique (Janis, 1973).

Plus spécifiquement, pour Harvey (2007), la rationalité pure en matière d'antiterrorisme est limitée par un enchaînement de trois contraintes : l'augmentation des attentes du public après des dépenses consacrées à la sécurité ; la surévaluation des pertes et la sous-évaluation des gains (le *triomphe de l'échec*¹²⁰) ; l'incapacité du public à déterminer avec précision l'état du risque (la *négligence des probabilités*¹²¹). Les deuxième et troisième facteurs sont appuyés par des statistiques descriptives, voire inférentielles, sur l'état de l'opinion publique américaine à propos des politiques antiterroristes menées. Il s'agit déjà d'une rareté dans les publications scientifiques sur le terrorisme, qui utilisent pour un tiers les statistiques dont 10% sont inférentielles (Silke, 2007). Mais concernant le premier facteur, Harvey n'offre qu'un argument logique, ses données empiriques n'étant pas systématiques. Il le décrit comme une variante du paradoxe de Tocqueville : les seuils de tolérance à la souffrance diminuent à mesure que les attentes de sécurité augmentent. L'argument logique paraît convaincant : « l'augmentation des dépenses, de même que les autres sacrifices, coûts et investissements décrits (...) créent un ensemble d'attentes que le gouvernement ne peut jamais satisfaire mais dépenser moins est une option que le gouvernement ne peut jamais accepter ou espérer accomplir. »¹²² (Harvey, 2008 : 16.) Ainsi, la perception d'une sécurité croissante « stimule l'opinion publique qui à son tour produit la motivation politique de dépenser plus. »¹²³ (*Ibidem*).

¹²⁰ *Triumph of failure.*

¹²¹ *Probability neglect.*

¹²² « Increased government spending along with the other sacrifices, costs, and investments described above (...), create a set of expectations the government can never meet, but spending any less is an option the government can never accept or hope to implement. »

¹²³ « Those perceptions create the public opinions that drive political motivations to spend more. »

Mais il ne fournit pas de démonstration empirique de l'augmentation des attentes, autrement que des exemples plausibles (p. ex. : suites de l'ouragan Katrina, extraits des rapports de la commission sur le 11 Septembre et celle sur les armes de destruction massives) et des citations disparates de dirigeants promettant des standards de succès élevés. Faire une telle démonstration est une tâche scientifique certes immense mais nécessaire pour faire passer la notion d'« augmentation des attentes » du rang de postulat à celui de concept opérationnel et d'explication probable. De plus, des recherches sur l'impact du 11 Septembre sur l'état de l'opinion permettent de relativiser significativement la validité de ce postulat. Après avoir sondé l'opinion américaine en 1997, 2001¹²⁴ et 2003, Herron et Jenkins-Smith (2006 : 68) concluent : il est impossible de trancher entre la position « traditionnelle », qui voit dans les Américains un « troupeau affolé », et la position « révisionniste », qui en fait un « public éclairé »¹²⁵.

Les auteurs testent trois types de croyances, qui combinées peuvent concourir à mesurer les « attentes » de sécurité du public : sur l'état des vulnérabilités du pays, sur les mesures à prendre contre le terrorisme et sur l'évaluation de ces mesures.

Sur la perception de la vulnérabilité des infrastructures américaines au terrorisme, la comparaison des données entre 1997 et 2001 révèle que l'opinion ne se montre « ni indiscriminée ni encline à des réactions extrêmes » (*idem* : 72). Elle distingue bien les infrastructures a priori les plus vulnérables (conduites de gaz et de pétrole, centrales énergétiques) de celles qui le sont a priori le moins (services d'urgence, fonctions de l'État). La plus importante augmentation de la vulnérabilité perçue concerne les systèmes de transports, ce qui n'est pas surprenant sachant que le 11 Septembre a impliqué des moyens des transports en commun comme armes.

¹²⁴ Par coïncidence, l'enquête de 2001 a débuté le 12 septembre, maximisant la probabilité d'obtenir des résultats extrêmes pour cette année.

¹²⁵ « *Whether Americans are better characterized as a bewildered herd or a reasoning public...* » Pour les traditionalistes, l'opinion du public est mal informée, simpliste, inconstante, vulnérables à la manipulation et peu impliquée ; pour les révisionnistes, les individus sélectionnent les informations directement pertinentes, les analysent en fonctions de leurs croyances, qui sont relativement stables à long terme. (Herron et Jenkins-Smith, 2006 : 17.)

Sur la prévention du terrorisme, la popularité de mesures antiterroristes et la tolérance au sacrifice de droits connaît un pic en 2001 mais diminue par la suite. Cette chute se poursuit jusqu'à plus bas qu'avant le 11 Septembre, notamment sur la question de savoir si le gouvernement devrait tout faire pour arrêter les terroristes y compris recourir à des mesures intrusives contre les Américains (*idem* : 75). Entre 1995 et 2003, l'opinion en accord avec l'idée que le gouvernement devrait stopper les terroristes y compris par des « intrusions inacceptables des droits individuels et de la vie privée » recule constamment pour se placer juste au-dessus de la moyenne (4,48 en 1995, 4,07 en 2001 et 4,02/7 en 2003), tout comme par « des moyens intrusifs » (5,12 en 1995, 5,49 en 2001 et 4,55 en 2003) (*idem* : 74-75). Sur la moyenne des six intrusions testées, l'opinion en faveur est légèrement plus importante en 2003 (4,76) qu'en 1995 (4,57) mais moins qu'en 2001 (4,84), tout en restant très proche du point neutre à 4 (*idem* : 106). C'est le cas de trois mesures (infiltration des groupes suspects, saisie des armes des groupes suspects et cartes d'identité obligatoire) ; par contre, l'opinion en faveur de trois mesures est moins importante en 2003 qu'en 2001 et 1995 (interdiction de l'apologie de la violence dans les médias, interdiction des renseignements en ligne sur la fabrication de bombes et expulsion des étrangers suspects de terrorisme). Toutes ces mesures sont néanmoins approuvées par la majorité, à l'exception des mesures les plus extrêmes et susceptibles de toucher les droits des Américains (interdiction de l'apologie de la violence dans les médias, et restriction des vols intérieurs) qui sont rejetées par la majorité (*idem* : 76-82, 165-166).

Encadré 4 : Comment mesurer la demande de sécurité de la population ?

L'artefact scientifique le plus simple pour modéliser la « demande de sécurité » de la population au législateur qui en « détient l'offre » consiste à mesurer l'état de l'opinion vis-à-vis de la politique antiterroriste et en particulier des mesures adoptées ou en discussion.

En ce sens, les données de Herron et Jenkins-Smith figurent parmi les rares à être construites par des observateurs scientifiques, neutres et longitudinaux. Sur la durée 1995-2003, ils montrent (2006 : 165-167) que le 11 Septembre a temporairement favorisé le niveau de menace perçu, la volonté de sacrifier des libertés et les réponses violentes. Dès 2003, les indicateurs retrouvent un niveau proche de ceux de 1995.

Sur la longue durée, l'opinion publique américaine s'est montré en faveur de mesures illibérales lors de six grandes séquences (Brooks et Manza, 2013) : guerres indiennes, anti-immigrationnisme et anti-syndicalisme (tournant du XX^e siècle), Peur rouge (1919-1920), internement des Nippo-Américains, maccarthysme, harcèlement du mouvement des droits civiques et enfin la « guerre contre le terrorisme ». Ces cycles du durcissement sont exacerbés par l'évocation publique de « la menace » et l'extranéité de ses auteurs (*idem*, 104-107.) Ainsi, le durcissement de l'opinion n'est pas lié à une attaque mais à son évocation, ce qui confirme l'argument de Mueller et Stewart (2012 : 110) sur la sur-réaction de l'opinion au terrorisme. Cependant, le soutien chute significativement pour les mesures les plus controversées ou si elles ciblent des Américains (Brooks et Manza, 2013 : 81, 123).

Sur l'évaluation des réactions au terrorisme, l'opinion publique se montre à la fois consciente de la possibilité de sur-réagir au terrorisme, de fortes majorités tout en faisant preuve de flegme à propos de cette sur-réaction. Si l'opinion a fortement soutenu l'action antiterroriste de l'État après le 11 Septembre, même au prix de restrictions des libertés, sa confiance en l'efficacité de l'antiterrorisme demeure stable autour du point neutre, avec un niveau à 4,34/7 en 1995, 4,73/7 en 2001 et 4,27/7 en 2003 (*idem* : 76). L'opinion de 2003 se montre partagée autour du point neutre quant à l'évaluation de l'efficacité de la réponse du gouvernement, tant pour les progrès dans la « guerre contre le terrorisme » (22% la jugent très efficace et la durée moyenne est estimée à 20 ans) que dans la confiance de la gagner ou dans la

probabilité que le gouvernement pourrait empêcher toute attaque majeure dans les cinq ans (*idem* : 86-89). Or, cette confiance modérée ne se traduit pas par une peur généralisée, puisque l'opinion estime en 2003 que le terrorisme n'a pas eu d'impact sur la volonté de prendre des vols intérieurs, de voyager à l'étranger, sur sa volonté de se réunir et sur sa vie en général (*idem* : 91-93.) Ces résultats sont d'autant plus remarquables que la majorité considère que le 11 Septembre a réussi à rendre les Américains plus suspicieux et inquiets, et plus prompts à céder leurs libertés (*idem* : 90.)

Ces données infirment partiellement les postulats du triomphe de l'échec et de la négligence des probabilités : une fois passé le pic de demande de sécurité enregistré après un attentat, l'opinion se montre « réaliste » ou « indulgente » sur les résultats que l'État peut obtenir contre le terrorisme, qu'elle sait incertains, et malgré tout estime que le terrorisme n'a pas modifié ses comportements. En effet, le niveau de confiance en la capacité du gouvernement d'arrêter le terrorisme a connu un pic en 2001 avant de redevenir à un niveau légèrement inférieur à celui de 1995 (*idem* : 105). Et les échéances électorales ont confirmé ces tendances : les dirigeants de l'exécutif et du législatif n'ont pas été sanctionnés électoralement pour n'avoir pas pu empêcher le 11 Septembre et pour sa politique antiterroriste : le président Bush a été réélu en 2004 et le parti républicain a étendu son contrôle du Congrès en 2003 et 2005. Cette « indulgence » de l'opinion contraste avec les illusions et exigences qu'entretiennent parfois les dirigeants *eux-mêmes* sur leurs propres compétences et missions antiterroristes : le but de département de la Sécurité intérieure est « l'absolue protection de nos compatriotes »¹²⁶ déclarait en 2004 son secrétaire Tom Ridge (cité par Kristensen, 2008 : 63).

En outre, l'hypothèse d'une corrélation entre offre et demande de sécurité devient bien plus douteuse si l'on examine des régimes autoritaires. Il n'est pas manifestement erroné d'affirmer que ces régimes instaurent des politiques

¹²⁶ « *The absolute protection of our citizens.* »

antiterroristes plus intrusives que les régimes représentatifs, au prix d'empiétements majeurs des libertés publiques de la population. Or, ces régimes sont a priori délivrés ou moins soumis à la pression d'une demande de sécurité de la part de l'opinion tout en étant soumis à un risque terroriste plus fort¹²⁷. Même s'ils se maintiennent en partie grâce à la promesse d'être les remparts face au terrorisme (comme plusieurs régimes du Moyen-Orient), la demande de sécurité par la population ne permet pas d'expliquer l'offre de (simulation de) sécurité accrue par rapport aux régimes représentatifs, une « offre de sécurité » qui au contraire stimule le risque terroriste par sa brutalité.

À la lumière des ces faits, il faut significativement nuancer l'idée selon laquelle « les responsables perdent moins en se trompant sur une menace terroriste en sur-réagissant »¹²⁸ qu'en sous-estimant la menace et que « si une attaque survient, le sentiment largement dominant est que les dirigeants n'ont pas assez fait, en dépit des énormes coûts et efforts consentis »¹²⁹ (Harvey, 2008 : 30). Le sentiment dominant est peut-être une frustration née du fait que les dirigeants ont exigé trop de « coûts et d'efforts » alors qu'ils savaient bien qu'il ne pourrait assurer le risque zéro. Certains

¹²⁷ Le terrorisme est fortement corrélé à la répression étatique, l'implication dans un conflit violent et les violations des libertés publiques. Ainsi, 92% des attaques entre 1989 et 2014 ont eu lieu dans des pays « dans lesquels la violence politique par le gouvernement était répandue » (78% des attaques ayant lieu Irak, Nigeria, Afghanistan, Pakistan et Syrie) ; 88% des attaques ont eu lieu dans des pays « subissant ou impliqués dans des conflits violents » ; les autres prédictors importants sont « un respect plus faible des droits de l'homme, des politiques réduisant les libertés religieuses, des griefs émanant de la population, de l'instabilité politique et un respect plus faible de l'ONU et de l'Union européenne » (« 92 per cent of all terrorist attacks between 1989 and 2014 occurred in countries where political violence by the government was widespread » ; « 88 per cent of all terrorist attacks occurred in countries that were experiencing or involved in violent conflicts » ; « Other important correlates (...) include lower respect for human rights, the existence of policies targeting religious freedoms, group grievances, political instability and lower respect for the UN or the EU. », Institute for economics and peace report, 2015 : 4-5.) La corrélation positive entre autoritarisme et fréquence (et ampleur) des attaques terroristes est aussi démontrée par Abrahms (2008 : 233) après étude des données (du 1^{er} janvier 2004 au 1^{er} juin 2005) du World incidents tracking system du National counterterrorism center, organe du Bureau du directeur national du renseignement (*Office of the director of national intelligence*) américain.

¹²⁸ « Simply put, officials will lose less for being wrong about a terrorist threat by overreacting (or not under-reacting) even if they are proven wrong. »

¹²⁹ « But if any attack takes place, the overwhelming impression is that not enough was done, despite the enormous costs and efforts. »

élus ont d'ailleurs fait un calcul différent de celui qualifié de rationnel par Harvey et ont limité les pouvoirs de l'État contre l'avis du gouvernement. On peut citer plusieurs tentatives de parlementaires, y compris républicains, visant à assouplir les lois antiterroristes (Scott et Carter, 2013 : 197-199), comme lorsque les sénateurs Graham (D-FL) et McCain ont fait interdire en 2005 l'usage de la torture par les militaires. De même, on ne peut expliquer le maintien de la législation durcie par l'inertie (*path dependency*) et le coût politique de revenir sur des dispositions adoptées car une partie significative des lois antiterroristes étaient soumise à une disposition de temporisation (*sunset clause*). Ainsi, le Protect America act de 2007 s'est éteint pour cette raison en février 2008 (la plupart de ses dispositions ont été reprises dans le FISA amendment act de juillet 2008). Or, la disposition de temporisation du Patriot act a été renouvelée systématiquement à quatre reprises, dont deux fois par les démocrates. Enfin, l'opinion américaine a révélé aux dirigeants que sa demande de sécurité ne devait pas outrepasser toutes les autres considérations. En plus des enquêtes citées plus haut, des sondages montrent que depuis 2002, l'opinion a constamment et massivement privilégié l'idée de prévenir le terrorisme sans empiéter sur les libertés publiques plutôt que d'accepter des restrictions, à plus de 60% depuis septembre 2002 (avec peu de différences entre démocrates et républicains), tout en jugeant à 55% en 2015 que le gouvernement a rempli cette exigence¹³⁰. De la sorte, il n'était pas étonnant que les Américains soutiennent massivement une nouvelle prorogation (*reauthorization*) de la disposition de temporisation du Patriot act (alternative à l'adoption du Freedom act) la veille de son expiration. Mais plus étonnant, une majorité d'Américains (mais pas de républicains) jugeaient que l'absence de prorogation ne feraient pas augmenter le risque terroriste¹³¹. Le Freedom act a ainsi été promulgué dans un environnement favorable,

¹³⁰ Voir le sondage de Gallup effectué du 2 au 7 juin 2015, juste après la promulgation du Freedom act (Jones, 2015).

¹³¹ Si la disposition de temporisation n'est pas prorogée, 52% d'Américains jugent que le risque terroriste restera stable, 3% qu'il baissera et 44% qu'il augmentera (voir le sondage CNN/ORC

contentant ceux qui craignaient l'expiration des dispositions controversées du Patriot act tout en satisfaisant ceux qui voulaient un meilleur contrôle du gouvernement et un respect accru des libertés publiques.

De la sorte, si en termes de sécurité les attentes (dans le sens de souhait) du public sont élevées comme le défend Harvey, ses attentes (dans le sens de pronostic) sont bien plus modérées et certaines barrières morales (comme l'interdiction de la torture et la protection des droits des Américains) résistent aux injonctions de sécurité. En l'absence d'une démonstration d'un lien entre l'augmentation ponctuelle du soutien à une politique plus restrictive après le 11 Septembre et les lois que le Congrès a effectivement adoptées, le facteur de l'augmentation des attentes constitue une base trop fragile pour l'analyse.

En outre, deux arguments affaiblissent la plausibilité de la notion d'augmentation des attentes. Tout d'abord, Harvey note à juste titre que le bilan de l'antiterrorisme américain depuis le 11 Septembre jusqu'à la date de parution de son travail peut être qualifié de « parfait » (2007 : 17, 84), en raison de l'absence d'attentat notable durant cette période. Or, la satisfaction de l'opinion publique à l'égard de l'antiterrorisme a baissé durant cette période. Harvey en tire la conclusion que cette baisse s'explique par l'augmentation des attentes, qui exigent de plus en plus un bilan parfait. Mais il s'agit d'une faute logique : si le bilan est déjà parfait, comment expliquer la baisse de la satisfaction ? Par analogie avec les services de transport aérien, Harvey décrit combien le succès (un vol effectué sans encombre) sont « toujours attendus et vus comme sans importance » alors que des échecs mineurs (retards, service médiocre, etc.) impactent fortement la satisfaction des clients. Mais dans le cas de l'antiterrorisme, le bilan est déjà sans faute. Comment la sécurité intérieure aurait-elle pu faire mieux qu'un bilan de zéro attentat subi ? De la sorte, la baisse de satisfaction de l'opinion vis-à-vis de l'antiterrorisme ne s'explique pas par des échecs, *même mineurs*. Deuxième argument, Harvey affirme que

effectué du 29 au 31 mai 2015, jour de l'expiration des dispositions temporaires du Patriot act, Agiesta, 2015).

l'insatisfaction de l'opinion vis-à-vis de l'antiterrorisme se repère par la baisse du soutien à certaines mesures antiterroristes, en particulier les plus intrusives pour les citoyens américains (2007 : 78-84, voir aussi Herron et Jenkins-Smith, 2006 : 82). Pour lui, cela signifie que l'opinion publique exerce une injonction paradoxale sur les dirigeants : elle exige à la fois plus de sécurité et plus de liberté, deux buts mutuellement exclusifs dans l'état actuel des outils antiterroristes. Mais en l'absence d'indicateur mesurant l'évolution des attentes de sécurité de l'opinion, pourquoi ne pas considérer le taux d'approbation des mesures antiterroristes comme la meilleure approximation de ces attentes ? Auquel cas, il est fallacieux de dire que les attentes de sécurité ont augmenté depuis le 11 Septembre. À la place, elles ont connu une baisse relative : elles ont diminué après avoir été très fortes juste après les attentats d'Al-Qaïda.

À la lumière de ces deux arguments, si l'on estime avec Harvey que l'offre de sécurité (législation antiterroriste) est motivée par la demande de sécurité (opinion publique en faveur d'une législation plus sévère), on constate un paradoxe : la législation a continué à se durcir continuellement et n'a jamais reflété la baisse relative de la demande de sécurité et la demande n'a pas sanctionné les producteurs lorsque leur offre a été insuffisante. L'offre de sécurité est donc partiellement déconnectée de la demande de sécurité. Déconnexion ne signifie pas que le Congrès soit en contradiction avec l'opinion publique mais que son l'évolution de l'offre est partiellement indépendante de la demande de sécurité, même si les deux peuvent se faire écho, par exemple en faveur du durcissement après une attaque. Le dilemme de sécurité intérieure connaît donc une faille : il permet d'expliquer l'augmentation de l'offre de sécurité après une attaque mais pas *la poursuite de cette augmentation alors que la demande baisse, que la législation mise en place était temporaire et en l'absence d'attaque.*

Les dirigeants sont donc bien affectés par une aversion pour le risque plus forte en matière antiterroriste que pour les autres risques. Mais cette aversion ne peut être totalement expliquée par le dilemme de sécurité intérieure. Harvey lui-même

explique que les dirigeants sont affectés par la peur (2007 : 65). La simple peur n'est cependant pas un facteur satisfaisant expliquant les décisions. Si un risque rend désirable une mesure très coûteuse, trois explications existent : soit les décideurs possèdent une forte aversion pour ce risque précis ; soit ils considèrent à tort que ce risque est grand ; soit ils considèrent à raison que ce risque est grand. Dans cette alternative, l'adoption de mesures coûteuses n'est rationnelle que si le risque terroriste est considéré à raison comme grand, une hypothèse dont Mueller et Stewart (2011) montrent la forte improbabilité. Il ne reste plus que les deux premières explications : l'aversion particulière pour le risque terroriste et l'estimation incorrecte que ce risque est grand. Dans les deux cas, la prise de décision apparaît comme une politique d'intolérance à l'insécurité, les tentatives d'attaque étant systématiquement perçues comme la preuve de la vulnérabilité du dispositif de sécurité existant et la justification de le renforcer à tout prix. Ainsi, la décision antiterroriste n'est pas le résultat du seul paradoxe entre offre et demande de sécurité comme Harvey le défend. En d'autres termes, le dilemme de sécurité intérieure n'est pas une explication suffisante. De plus, le dilemme ne permet pas de décrire les modalités et négociations effectuées dans la production des mesures antiterroristes. Il est donc nécessaire de « détecter des conditions causales ou de portée omises »¹³² par la théorie du dilemme de sécurité intérieure (Beach et Pedersen, 2012 : 30). Pour ce faire, cette thèse adopte donc un objectif de recherche d'édification théorique (*theory building*) modulaire (*building block approach*, Marsden et Schmid, 2011 : 192 ; George et Bennett, 2005 : 76.)

3.4 Comment examiner les débats législatifs

Nous adoptons le postulat selon lequel les débats et délibérations au Congrès participent de la production et la diffusion d'une information censée conduire à de

¹³² « Detect omitted causal and/or scope conditions. »

meilleures politiques publiques. En ce sens, l'analyse des débats à la Chambre des représentants et au Sénat précédant le vote des lois antiterroristes représente l'analyse de l'information officiellement accumulée et propagée auprès du législateur américain sur la question du terrorisme. Ces débats sont un matériau qui regorge d'informations si on renonce à « tourner en dérision » et « présenter comme naïfs » les discours des dirigeants politiques et qu'à la place on décide « de les prendre au sérieux. » (Grondin, 2012 : 131.) Prendre au sérieux le discours politique revient à prendre en compte les prémisses sur lesquelles il est fondé. Le discours politique doit toujours éviter certaines « hérésies », à savoir nier la légitimité et l'utilité de l'écu destiné à « régler les problèmes les plus aigus » de la société (Le Bart, 2003 : 101.)

Plutôt que de sélectionner des décideurs-clés en repérant dans leur trajectoire et leurs décisions les éléments de la culture stratégique, nous avons préféré distinguer comme objet un autre moment de la prise de décision antiterroriste : celle qui précède l'adoption des grandes lois antiterroristes américaines. En l'occurrence, cette thèse prend pour source de données les débats parlementaires (Chambre des représentants et Sénat) précédant le vote des lois antiterroristes. Ce choix s'appuie sur deux raisons : l'importance des lois antiterroristes ; la valeur scientifique de l'analyse de ces lois.

Le législateur est habituellement un acteur considéré comme moins important que l'exécutif en matière de la politique étrangère. Il est de ce fait est moins étudié (Gagnon, 2012 : 287-288 ; Gagnon, 2013 : 4). Pourtant, les lois représentent le cadre dans lequel opère quotidiennement l'exécutif. De plus, on ne peut ignorer l'action antiterroriste du Congrès sous prétexte que celle-ci serait entièrement complaisante avec celle du gouvernement (Scott et Carter, 2013). Par définition adoptées par des majorités, souvent la même dirigeant l'exécutif et le législatif, les lois antiterroristes cristallisent des moments-clés fondateurs d'une pratique. Le cas américain n'échappe pas à ce constat. Les lois adoptées après le 11 Septembre (au premier rang desquelles le Patriot act et ses lois de prorogation, la loi de création du département de la Sécurité intérieure et les Military commissions acts) constituent l'architecture de la politique antiterroriste américaine contemporaine. Ces lois représentent les mesures

les plus significatives de l'antiterrorisme depuis le 11 Septembre par leur portée, leur permanence et les positionnements politiques qu'elles ont fait ressortir publiquement. Les débats ayant précédé l'adoption de ces lois sont ainsi des mines d'information sur les motifs de l'antiterrorisme. Le choix de ces textes permet en effet de retracer la raison d'être de mesures majeures, représentatives et persistantes de l'antiterrorisme. L'autre avantage est l'accessibilité de ces débats. Le site du Congrès répertorie les débats à la Chambre des représentants et au Sénat ayant eu lieu sur tout texte présenté au législateur. En outre, les débats entre législateurs sur le bien-fondé des lois soumises au vote permettent de traiter de textes (1) ayant un impact tangible sur le monde, (2) dans lesquels le poids des injonctions de la communication sont plus faibles (contrairement aux discours adressés au public, par exemple) et (3) dans lesquels s'expriment des cultures stratégiques concurrentes. Le fait qu'il s'agisse de débats techniques dans une enceinte à fort coût d'entrée culturel permet d'amoindrir le risque d'un décalage entre « ce que les décideurs disent ou pensent qu'ils font et les motivations profondes de ce qu'ils font réellement » (Johnston, 1995 : 39), pierre angulaire de la seconde génération de chercheurs sur la culture stratégique, pour qui celle-ci est un instrument d'hégémonie pour des élites manipulant les valeurs d'une société.

Le choix des débats législatifs n'est pas seulement pertinent en raison de l'importance de ces lois. Il est également scientifiquement pertinent car il permet de retenir des faits sociaux sélectionnés de manière rigoureuse et représentative. Le premier défi est celui de la sélection des faits sociaux. Ce choix est avant tout contraint par les obstacles à l'extraction de données sur un sujet de sécurité nationale, souvent couvert par des mesures de confidentialité. Même en accédant à des données confidentielles, il est impossible de s'assurer de n'être pas manipulé : n'ont pas été censurées, sélectionnées, ajoutées a posteriori ? Les données impossibles à recouper sont un matériau instable sur lequel construire une recherche méthodique.

L'autre critère crucial de choix est la représentativité, voire l'exhaustivité, des faits à examiner. Sans sélection systématique des faits à étudier, le chercheur se

révèle vulnérable aux biais de confirmation : comment justifier des faits à privilégier et de ceux à écarter ? Comment s'assurer de l'homogénéité des faits sélectionnés ? Sans méthode systématique, le chercheur est conduit à utiliser sa propre subjectivité pour sélectionner les faits ou alors à tenter de décrire le plus minutieusement possibles des enchaînements d'évènements. Mais cette démarche produit au mieux un travail d'historien (dont les postulats disciplinaires légitiment cette méthode) et au pire une narration, un discours sur le monde dont la rhétorique remplace la force probatoire. La différence entre histoire et science politique réside dans la prétention de la première à être une « pratique réglée du récit » fondée sur l'unicité des contextes temporels et spatiaux, c'est-à-dire la « *temporalité localisée* », alors que la seconde prétend « rendre équivalents le plus de contextes possibles (ou à les oublier) [et] marche à plus grands pas sur le chemin de la généralité comparative » (Passeron, 1991 : 71, 68).

En conclusion, le recours à des données libres est le seul moyen de s'assurer de l'accès et de l'exhaustivité des données traitées. Le choix de ce corpus ne protège pas intrinsèquement de la manipulation des données. Mais ce risque est limité pour deux raisons. Tout d'abord, en raison de leurs conditions de production. En effet, les débats sont constitués de discours préparés à l'avance par les parlementaires et voués à être rendus publics dans leur intégralité. Ils représentent donc la meilleure représentation et argumentation d'un point de vue officiel qui puisse exister. Par contraste avec les discours publics, les débats entrent bien plus dans les détails des mesures discutées. Et par contraste avec les rapports d'experts, ils représentent par essence des raisonnements de praticiens, porteurs de choix normatifs.

3.5 Comment découvrir la culture stratégique : repérer la continuité

En nous positionnant dans la lignée de troisième génération de chercheurs sur la culture stratégique, nous postulons que « la recherche devrait se focaliser sur comment isoler les influences de la culture stratégique sur le comportement des effets

des autres variables. » (Johnston, 1995 : 43.) Dans cette perspective, l'analyse doit commencer par le passé, au moment où on peut estimer que la culture stratégique a émergé, et progresser vers le futur (*idem* : 49-50). Cela permet d'éviter le déterminisme culturel et de prendre en compte les évolutions d'une culture et de distinguer les cultures concurrentes. En l'occurrence, le 11 Septembre constitue pour nous un point de rupture clair et distinct, empiriquement approprié pour servir de point de départ (ou de point de rupture). Parmi la multitude d'objets d'analyse, les « écrits, débats, pensées et mots des « unités porteuses de culture », comme les stratèges, les chefs militaires et les élites de la sécurité nationale » sont des objets de choix (*idem* : 49.) Dans l'analyse de ces textes, les « jugements de causalité sont des unités d'analyse critiques » (*idem* : 50.) Puisque nous nous intéressons à une politique qui n'est pas exclusivement militaire, on peut élargir le spectre des décideurs et textes à analyser aux dirigeants civils. En tant que responsables de l'environnement juridique encadrant les pratiques antiterroristes, les parlementaires américains qui se sont prononcés sur les textes adoptés sont de première importance.

La vérification empirique de l'impact de la culture stratégique sur la politique antiterroriste nécessite de montrer la persistance de préférences stratégiques sur d'autres options au moment de la prise de décision. Autrement dit, il s'agit de montrer que « des variables idéelles ou culturelles ont bien un effet observable sur le comportement. » (*idem* : 42.) Il s'agit donc d'identifier une culture stratégique au moment initial et de vérifier si les décisions prises par la suite s'en écartent (*idem* : 53.) Elles peuvent s'en écarter car la culture stratégique n'est pas la seule variable influençant les comportements des décideurs.

Dans l'hypothèse où la culture stratégique influence effectivement le comportement des décideurs, cette influence n'est pas un déterminisme inévitable mais représente un cadre qui contextualise les comportements, selon une des trois formes suivantes (*idem* : 53-54) : la culture stratégique peut représenter une force arbitrate (elle permet de choisir entre plusieurs options), façonnante (elle modèle les options discernées) ou modérante (elle tempère l'ampleur de l'option adoptée).

Cette approche de la culture stratégique est congruente avec une approche institutionnaliste, pour qui « les institutions ne déterminent pas le comportement, elles fournissent simplement un contexte pour l'action qui nous aide à comprendre pourquoi les acteurs font les choix qu'ils font. »¹³³ (Immergut, 1998 : 26.) Le meilleur moyen d'assurer la robustesse des résultats serait d'appliquer une démarche comparative en étudiant plusieurs pays. Mais en l'absence de consensus sur le contenu de la culture stratégique d'un seul pays, une telle démarche serait prématurée : « la première question cruciale est la consistance et la persistance de la culture stratégique dans une société. » (Johnston, 1995 : 54.)

La réaction à un acte terroriste pose inévitablement la question de l'usage de la force par l'État ciblé. Dans le cas américain, une lecture flottante des débats sur le Patriot act fait ressortir une opposition entre « sécurité » et « liberté ». On postule qu'il s'agit de la culture stratégique contextuelle qui pourquoi la rationalité est limitée : sur la question du terrorisme, les termes du débat sont cadrés comme un équilibre à trouver entre sécurité et liberté des citoyens. À l'intérieur de ce cadre discursif, s'exerce la culture stratégique opérationnelle, celle qui explique comment la rationalité est limitée par son impact sur les comportements des décideurs. En l'occurrence, deux cultures stratégiques opérationnelles sont en compétition : celle qui vise à durcir la loi et offrir plus de pouvoirs à l'État (durcissante) et celle qui vise à limiter l'extension de ces pouvoirs, voire à les restreindre (assouplissante). Or, ces deux cultures ne sont pas symétriques. L'histoire depuis le 11 Septembre montre que les lois durcissantes sont bien plus nombreuses que les lois assouplissantes. On postule donc que la culture stratégique durcissante est faconnante : après un attentat, les dirigeants sont soumis à une pression d'agir qui s'exerce sur tous, durcisseurs comme assouplisseurs, et crée une injonction à offrir une (simulation de) contrôle. La culture stratégique assouplissante est elle modérante : elle permet de limiter le

¹³³ « *Institutions do not determine behavior, they simply provide a context for action that helps us to understand why actors make the choices that they do.* »

durcissement, voire de le renverser partiellement, à l'intérieur d'un cadre discursif très favorable au durcissement.

La suprématie d'une culture stratégique dépend selon Johnston d'un « crise extérieure » qui provoque « l'accession à l'hégémonie d'une certaine culture stratégique. » (*idem* : 53.) Dans notre cas, une brèche dans la sécurité du pays, tel un attentat, représente la crise extérieure rendant hégémonique la culture stratégique durcissante. Une brèche dans les libertés garanties aux citoyens se présente sous la forme d'un scandale public affectant la légitimité des pouvoirs exceptionnels que se donne l'État. En résumé, la compétition entre les deux cultures stratégiques opérationnelles provient d'une culture stratégique contextuelle qui fait de l'équilibre entre sécurité et liberté un enjeu incontournable de l'antiterrorisme, compétition qui plonge au cœur du rôle du pouvoir étatique comme contrôle et légitimation de ce contrôle. Et l'arbitrage est effectué par la « crise extérieure », soit un attentat favorisant les durcisseurs soit un scandale favorisant les assouplisseurs.

À la lumière des travaux sur la culture stratégique américaine, l'objectif est de vérifier dans les débats parlementaires initiaux la présence d'une culture stratégique puis de vérifier la persistance de cette culture dans les débats parlementaires successifs. Ce sont dans ces débats que seront révélés les biais cognitifs des élus, sous la forme des paralogismes identifiés par les études sur la cognition. Pour chacune de ces deux cultures stratégiques de l'antiterrorisme, on notera en quoi elle se rapproche et se distingue des trois éléments que la littérature identifie comme caractéristiques de la culture stratégique américaine au sens large.

La portée de la démonstration envisagée se fixe plusieurs limites en matière de portée explicative du facteur culturel. Tout d'abord, elle ne vise pas à expliquer toute la politique antiterroriste à partir de la culture. L'explication de cette politique convoque des forces extérieures : élément déclencheur, état politique, militaire et technologique d'une société donnée. La « crise extérieure » agit comme une variable intervenante pour influencer la prise de décision. Elle ne se pose pas non plus pour but d'explorer les mécanismes de transmission de la culture stratégique. À partir des

résultats de débats sur des mesures antiterroristes à adopter, elle vise à en repérer les continuités qui ne s'expliquent pas par le calcul rationnel. Ensuite, la démonstration gagnerait en exhaustivité et en robustesse grâce à des études complémentaires, par exemple après les attentats de Londres en 2005 ou de Paris en novembre 2015. Johnston (1995) évoque la comparaison entre États. On peut également ajouter la comparaison avec d'autres décideurs, notamment l'exécutif, mais aussi le pouvoir judiciaire, qui a pu limiter les pouvoirs accordés par la loi (voir les décisions *Hamdan v. Rumsfeld* et *Boumediene v. Bush*). Enfin, la démonstration ne s'attache qu'aux motivations exprimées publiquement au Congrès et exclut de fait la dimension informelle et confidentielle de la motivation du législateur.

3.6 Définition des concepts : faille de sécurité/faille de légitimité, sécurité/liberté, coercition/redevabilité, contrôle/légitimation, durcissement/assouplissement

Cette thèse recourt à dix concepts originaux qu'il est nécessaire de définir avant d'utiliser. Originaux non pas parce qu'ils n'ont jamais été mobilisés auparavant mais parce que cette thèse définit et articule ces outils pour remplir l'office spécifique qui leur est assigné ici, à l'exclusion a priori de tout autre usage et définition.

Ce travail de définition est d'autant plus important que ces termes forment cinq paires conceptuelles apparentées, soit deux séries de cinq concepts départagés par leur impact sur les pouvoirs de l'État (voir Tableau 2 p. 120). Cette section décrit d'abord l'articulation des concepts entre eux avant de les définir.

Les deux séries d'impact sur les pouvoirs de l'État sont d'ordre binaire. Par convention, on pose que ces pouvoirs sont soit étendus par le législateur, soit encadrés. Ce mode binaire peut signifier une opposition mais ce n'est pas une nécessité logique. Comme on l'a esquissé en introduction, l'extension des pouvoirs n'est pas forcément antinomique à leur encadrement. Effectivement, plus d'encadrement permet de faire valoir que l'extension des pouvoirs est contrôlée, limitée, faite dans le respect des normes supérieures de la société, ce qui justifie plus

d'extension. Et ce même si cet encadrement n'est que marginal, auquel cas il s'agit d'une simple caution politique. La tension entre les concepts relevant de l'extension et ceux relevant de l'encadrement doit plus être comprise comme un *potentiel* de tension que comme une tension intrinsèque, immanente.

Les cinq caractéristiques de l'action législative sont les suivantes. Au niveau du contexte dans lequel prendre place l'action législative, on postule l'existence de déclencheurs qui vont orienter le principe d'action qui va primer dans la dialectique entre extension et encadrement des pouvoirs de l'État. Ces déclencheurs doivent être assez puissants pour contrecarrer les tentatives d'opposition et produire l'arbitrage prédit par la théorie. En l'occurrence, ces failles sont soit liées à la sécurité, ce qui favorise le durcissement, soit liées à la légitimité, ce qui favorise l'assouplissement. Examinons désormais comment le législateur réagit à ces déclencheurs.

Au niveau le plus superficiel, on repère l'opposition entre extension et encadrement des pouvoirs de l'État par le langage des acteurs eux-mêmes. En l'occurrence, ce langage cadre le débat par l'affrontement entre « sécurité » et « liberté ». Cependant, ce serait succomber à « l'illusion du savoir immédiat »¹³⁴ (Bourdieu, Chamboredon et Passeron, 2005 : 27) que de s'accommoder de ces termes pour qualifier les cultures stratégiques en confrontation lors des débats sur les propositions de loi antiterroristes. Pour cette raison, on appelle ce niveau celui du « prétexte », pris sans connotation péjorative, afin de souligner qu'il s'agit des termes employés politiquement par les acteurs pour faire valoir leur position, et qu'il ne peut s'agir de catégories analytiques utilisables directement par le chercheur.

¹³⁴ Cette illusion naît de la « familiarité avec l'univers social » qui produit des « systématisations fictives en même temps que les conditions de leur crédibilité. » (Bourdieu, Chamboredon et Passeron, 2005 : 27.) Ce pseudo-savoir sert avant tout à « mettre nos actions en harmonie avec le monde qui nous entoure », il est formé « par la pratique et pour elle » (Durkheim, 2002 : 16.) Par contraste, la sociologie « découvre l'arbitraire, la contingence là où l'on aime à voir la nécessité, ou la nature ; (...) et qu'elle découvre la nécessité, la contrainte sociale, là où l'on voudrait voir le choix, le libre arbitre. (...) [Le sociologue fait] voir la nécessité dans la contingence, en révélant le système des conditions sociales qui ont rendu possible une manière particulière d'être ou de faire, ainsi nécessitée sans être pour autant nécessaire. » (Bourdieu, 1987 : 25-26.)

Au niveau analytique, il est plus exact de parler de « principe d'action » pour qualifier les valeurs qui sont réellement mises en œuvre par les parlementaires sur l'antiterrorisme. Ces valeurs ne sont pas les principes généraux de sécurité et de liberté mais des principes d'action concrets : la coercition ou la redevabilité. En effet, les partisans de l'extension des pouvoirs de l'État, avant d'accroître ses moyens de garantir la sécurité, accroissent surtout ses moyens de coercition envers les individus présents sur son territoire, voire également à l'étranger. Et les partisans de l'encadrement, avant de prévenir l'empiètement de l'État sur les libertés publiques des individus, entendent mettre en place des instruments qui rendent l'État redevable de son utilisation des moyens de coercition. C'est ici que se dénoue le paradoxe apparent entre l'opposition sécurité / liberté et le fait que le même Sensenbrenner ait défendu à la Chambre des représentants le Patriot act et le Freedom act : l'ajout d'une dose de redevabilité n'annule pas le maintien des doses importantes de coercition apportées à la législation antiterroriste depuis le 11 Septembre.

À un niveau plus abstrait, les positionnements des parlementaires servent des fonctions politiques dont les principes d'action (coercition et redevabilité) sont les manifestations tangibles : le contrôle et la légitimation. L'extension des pouvoirs de l'État remplit une fonction précise, celle de donner, aux dirigeants comme à l'opinion publique, l'impression que l'État est capable de contrôler le risque terroriste. L'encadrement des pouvoirs sert la fonction de légitimation de la fonction de coercition de l'État. On voit donc qu'il s'agit de deux fonctions complémentaires. Par un aller-retour dialectique et nécessaire entre extension et encadrement, les dirigeants tentent ainsi d'étendre le *contrôle légitime* de l'État sur le risque terroriste. Naturellement, ces fonctions sont des finalités dont la matérialisation n'est pas une condition d'existence : il est plus exact de parler de simulation de contrôle que de contrôle effectif et de tentative de légitimation que de légitimité effective. Chaque attentat réussi met en effet en échec la prétention à l'efficacité mais sape également la légitimité des pouvoirs accrus octroyés au prix de concessions en termes de liberté,

une combinaison qui explique probablement en partie le phénomène de triomphe de l'échec (voir note 120) observé après un attentat.

Ces fonctions politiques produisent un résultat concret, qui peut ne pas correspondre à leur finalité initiale. Ainsi, la fonction de contrôle se traduit par un durcissement de la législation antiterroriste, tandis que la fonction de légitimation se traduit par un assouplissement. Là encore, les deux tendances ne sont pas nécessairement antinomiques puisque un texte comme le Freedom act poursuit le durcissement initié par le Patriot act tout en assouplissant à la marge la législation en encadrant certaines pratiques de surveillance. Il va de soi que la sincérité des acteurs n'entre pas en ligne de compte dans cette analyse de la possible complémentarité entre durcissement et assouplissement. Il est incorrect de déduire que les parlementaires ayant voté à la fois pour le Patriot act et pour le Freedom act participent forcément avec volonté et conscience à la coercition ou à la légitimation de la coercition. Indépendamment des motivations individuelles des parlementaires, la combinaison entre coercition et légitimation de la coercition est un processus qui ne s'applique au corps législatif que pris dans son ensemble et au résultat de ses actions en tant qu'institution. Cette ontologie du Congrès intègre les leçons de la théorie attributionnelle, qui met en garde le chercheur contre le biais visant à « attribuer le comportement des autres à des traits inhérents de leur personnalité – leurs dispositions – plutôt qu'à des facteurs extérieurs ou circonstanciels. »¹³⁵

¹³⁵ « *People attribute the behavior of others to inherent characteristics of their personality—or dispositions—rather than to external or situational factors.* » Abrahms (2006 : 58) cite ici les travaux de Fritz Heider, qui a montré que les individus se comportaient ainsi en « psychologues naïfs » (« *naïve psychologists* »), dans le but de comprendre rapidement et d'anticiper les comportements des autres. Il poursuit, dans la lignée de la dénonciation de l'illusion du savoir immédiat, la déconstruction de l'idée selon laquelle on pourrait déduire les motifs d'un acteur à partir des conséquences de ses actions. Cette thèse évite cet écueil par deux précautions. Tout d'abord, comme souligné en introduction, cette thèse vise, sous le nom de « motivations », à découvrir le mécanisme qui se produit entre l'intrant « faille de sécurité/légitimité » et l'extrant « durcissement/assouplissement » d'un point de vue institutionnel, sans s'intéresser aux motivations personnelles des acteurs. Ensuite, cette thèse décompose le mécanisme en distinguant différents niveaux d'analyse de l'action législative (prétexte, principe d'action, fonction, résultat) : aucun ne fait référence à l'« objectif » conscient des acteurs et chacun existe même si sa finalité n'est pas accomplie (comme on l'a précisé pour le couple contrôle/légitimité). On ne peut donc pas dire que cette thèse postule que « les objectifs de l'acteur

(Abrahms, 2006 : 58.) Cette thèse postule que la culture stratégique, loin d'être la formalisation de manifestations spontanées de personnalités individuelles, est le résultat d'une confrontation à l'intérieur d'une institution de principes d'action remplissant une fonction politique et dont la primauté alternée dépend de facteurs extérieurs.

Définissons désormais ce qu'il faut entendre lorsque ces dix termes sont employés dans cette thèse. Plus que des concepts, la sécurité et la liberté sont des notions dont le principe est clair mais dont les contours sont flous. La sécurité se définit avant tout comme la probabilité nulle ou faible de matérialisation d'un risque. Spécifiquement, la sécurité s'entend dans le sens contemporain de risque contre lequel l'État est censé protéger ses citoyens et non pas dans le sens ancien de sûreté contre les abus de l'État (qui est l'acception originelle de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, par exemple). La liberté se définit elle comme la sûreté dans l'acception ancienne, c'est-à-dire la protection de l'individu face à l'État, sa capacité à faire valoir avec succès ses droits et libertés garantis par la Constitution et les conventions ratifiées par son État contre les abus que tous, y compris l'État lui-même, pourraient commettre.

La coercition et la redevabilité sont les principes d'action qui sous-tendent concrètement les positions des parlementaires. La coercition rassemble l'ensemble des moyens à la disposition légale¹³⁶ de l'État pour contraindre la liberté des individus. La redevabilité réunit les procédures et contraintes à l'utilisation de la coercition par l'État, qu'elles soient enchâssées dans des interdictions (d'employer tel moyen, d'obtenir ou présenter telle preuve, de poursuivre tel comportement, etc.), des recours pour les individus en cas de violation de ces interdictions ou des obligations de rendre public le bilan de certaines activités (surveillance, poursuites, etc.) On

sont censés être engrammés dans le résultat de son comportement » (« *the objectives of the actor are presumed to be encoded in the outcome of the behavior* », *ibidem*).

¹³⁶ L'État dispose bien sûr de moyens illégaux (parfois déguisés sous le terme d'« extra-légaux »), comme le refus du statut de prisonnier de guerre, la torture ou l'assassinat de non-combattants ou de ses propres citoyens. Par définition, ces moyens violent le droit international humanitaire et potentiellement la Constitution. Par conséquent, l'État évite le plus souvent de légiférer sur eux.

constate que, présentée ainsi, l'opposition entre « sécurité » et « liberté » offre bien moins de motifs de friction, ce qui correspond à la réalité des lois adoptées : plus les pouvoirs s'étendent, plus la redevabilité, dans des proportions moindres, augmente.

Le contrôle et la légitimation sont les fonctions politiques que servent respectivement les positions d'extension et d'encadrement des pouvoirs de l'État. Le contrôle du risque terroriste consiste en la minimisation de la probabilité de survenue d'un attentat. La légitimation représente l'effort de parvenir à l'acceptabilité par les gouvernés de la coercition étatique. La réalisation de ces fonctions relève bien sûr de la volonté des gouvernants et du désir des gouvernés mais rien ne peut la garantir a priori, ce qui laisse toujours ouverte la possibilité d'une faille de sécurité ou d'une faille de légitimité.

Le durcissement et l'assouplissement de la législation sont les résultats réels des fonctions de contrôle et de légitimation. Le durcissement représente l'extension des pouvoirs de l'État en matière de libertés publiques¹³⁷, c'est-à-dire ceux protégés

¹³⁷ On définit les libertés publiques ainsi : les droits et libertés fondamentaux (de type droits de l'homme et garanties procédurales) ayant une portée normative et protégées soit par des textes de rang supérieur (Constitution, conventions interétatiques ratifiées), soit protégées par des lois encadrant des droits et libertés proclamées par des textes de rang supérieur (donc des lois symboliquement de rang supérieur). En doctrine française, les libertés publiques sont parfois encore vues comme des normes de rang législatif, contrairement aux droits et libertés fondamentaux, de rang constitutionnel. Mais cette distinction, issue de la spécificité de l'histoire juridique française (qui a garanti par la loi des normes jugées comme fondamentales avant que les textes de nature constitutionnelle n'adoptent une portée normative), rend la distinction peu pratique à manier en droit comparé. Le passage de l'expression « libertés publiques » à « droits et libertés fondamentaux » est essentiellement d'ordre terminologique (de connotation) car en termes de contenu (de dénotation), les deux sont des synonymes parfaits (Champeil-Desplats, 2010 : 2). On emploie ici l'expression « libertés publiques » par souci d'allègement du texte et car elle fournit une traduction élégante de l'équivalent américain *civil liberties*, plus prévalent et précis que l'expression générique de droit fondamental (*fundamental right*) et qui désigne des droits que la Cour suprême protège spécifiquement (par « l'examen strict » ou *strict scrutiny*) ou qu'elle construit par jurisprudence. L'expression américaine réunit elle aussi des normes générales et jugées comme valables universellement (droit à la vie, liberté d'expression, interdiction de la torture, etc.) et des normes politiques liées à un ordre juridique (droit de vote, droit à la propriété, droit à un procès équitable, etc.), mais sans connotation de « droit naturel » car toutes explicitement protégées par des textes de rang constitutionnel, la Déclaration des droits (*Bill of rights*) ou par les conventions ratifiées par les États-Unis (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, etc.) Si le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception est bien implanté aux États-Unis (qui en sont même les premiers metteurs en œuvre), le contrôle de conventionnalité est bien plus rare. La clause de suprématie (article VI, section 2) font de la Constitution, des lois fédérales et des traités la « loi

constitutionnellement et conventionnellement. Par réciproque, l'assouplissement représente la contraction des pouvoirs de l'État en ces matières.

Enfin, il faut définir les failles servant de déclencheur à l'action législative. Les failles de sécurité déclenchent le principe de contrôle qui aboutit à la primauté de la fonction de contrôle tandis que les failles de légitimité déclenchent le principe de redevabilité qui conduit à la primauté de la fonction de légitimation. Mais comme l'historique de la législation depuis le 11 Septembre le montre, l'impact de ces failles n'est pas symétrique. Une faille mineure de sécurité est de nature à servir de déclencheur alors que seule une faille majeure de légitimité peut servir de déclencheur. On peut définir une faille comme l'actualisation de l'évaluation de l'état d'une variable en fonction des événements de l'environnement. Ainsi, par le stimulus d'un événement extérieur (p. ex. : une attaque, l'expiration de la disposition de temporisation, la censure de la Cour suprême), les individus actualisent l'évaluation qu'ils font de l'état de la variable « sécurité » et estiment qu'elle vient de baisser, d'où la perception d'une « faille de sécurité ». Réciproquement, par le stimulus d'un événement extérieur majeur (p. ex. : scandale public des écoutes illégales par le gouvernement), les individus actualisent l'évaluation qu'ils font de l'état de la variable légitimité et estiment qu'elle vient de chuter, d'où la perception d'une « faille de légitimité »¹³⁸.

Tableau 2 : Articulation des concepts principaux

	Extension des pouvoirs de l'État	Encadrement des pouvoirs de l'État
Déclencheur de l'action	faille de sécurité	faille de légitimité
Prétexte de l'action	sécurité	liberté

suprême du pays » (*supreme law of the land*), équivalent du « bloc de constitutionnalité » français. Il existe cependant une hiérarchie entre ces normes : les lois des États fédérés sont inférieures aux traités (*Ware v. Hylton*, 1796) et à la Constitution (*Fletcher v. Peck*, 1810), les lois fédérales (*Marbury v. Madison*) et les traités (*Reid v. Covert*, 1957) sont inférieurs à la Constitution.

¹³⁸ En ce sens, le processus des deux types de faille est réciproque mais pas symétrique, puisque seule une faille majeure de légitimité déclenche un assouplissement.

Principe de l'action	coercition	redevabilité
Fonction de l'action	contrôle	légitimation
Résultat de l'action	durcissement	assouplissement

3.7 Hypothèse : la culture stratégique, force façonnante ou modérante de la décision à rationalité limitée

Comme exposé au début de ce chapitre, la question de recherche est la suivante : quel mécanisme permet d'expliquer l'adoption répétée et le retrait partiel depuis le 11 Septembre de lois antiterroristes portant atteinte à des droits et libertés protégés par la Constitution américaine et les conventions ratifiées par les États-Unis ?

Les motivations des dirigeants pour adopter ces mesures ne sont évidentes qu'en apparence. Les contraintes extérieures sont insuffisantes : les causes communément invoquées (peur, intérêt électoral, complexe sécuritaro-industriel, etc.) ne sont que des postulats vagues et non opérationnalisés ; les facteurs organisationnels propres au Congrès (polarisation, manœuvres dilatoires, faible taux d'adoption des lois) sont invalidés par l'examen des propositions de loi qui n'ont pas été adoptées ; le dilemme de sécurité intérieure est une explication plausible mais insuffisante. Sachant cela, il est nécessaire de se pencher sur le processus de production des mesures antiterroristes américaines. Cette thèse ainsi vise à détecter l'impact de la culture stratégique des dirigeants sur la production de normes antiterroristes.

Dans les études sur le terrorisme, l'analyse des conditions de production des lois antiterroristes a livré des résultats suggérant un impact de la culture stratégique, notamment sur la pérennisation de lois au départ temporaires (Fisher, 2011). Une lecture flottante du Patriot Act fait apparaître elle aussi une lutte entre partisans et opposants qui ne se résume pas à des arguments rationalistes mais invoquent fréquemment des arguments de type identitaire. On observe ainsi une tension

principale entre partisans et opposants à cette loi articulée autour de l'arbitrage entre sécurité et liberté. Forcés de justifier des dépenses élevées et des mesures restreignant les libertés publiques, les élus qui y sont favorables doivent faire appel à l'efficacité, la logique et le pragmatisme de leurs solutions. De même, les élus contre ces mesures invoquent l'inefficacité, la disproportion et la trahison des idéaux libéraux. On observe une fusion entre éthique de conviction et éthique de responsabilité, chaque camp défendant sa position comme étant à la fois la plus efficace et la plus fidèle aux valeurs américaines.

L'examen de la dynamique comparée des lois adoptées depuis le 11 Septembre et de l'état de l'opinion donne l'image suivante : après un pic de la demande de sécurité au lendemain du 11 Septembre, le législateur offre une loi (Patriot act) qui y répond et va même au-delà, comme en témoignent les contestations du caractère anticonstitutionnel de la loi. Entre septembre 2002 et le début de 2003, la demande de sécurité de l'opinion est globalement revenue à un niveau pré-11 Septembre. Elle se déclare attachée à une législation respectant ses libertés publiques. Cependant, le durcissement de la législation en matière de droits et libertés protégés par la Constitution américaine et les conventions ratifiées par les États-Unis augmente (Homeland security act en 2002, Intelligence reform and terrorism prevention act en 2004, Military commissions act en 2006) ou demeure constant (prorogations des dispositions les plus controversées en 2005, deux fois en 2006, deux fois en 2011). Ces dispositions les plus controversées, à savoir les sections 206 (*roving wiretap*¹³⁹) et 215 (*access to business records*¹⁴⁰) du Patriot act et la section 6001(b) « loup

¹³⁹ Le *roving wiretap* ou « écoute volante » est l'autorisation d'intercepter les communications d'un individu et non pas un appareil, ce qui permet de suivre une cible qui change de lieu ou d'appareil avec une seule autorisation d'écoute (sans avoir à demander une autorisation pour chaque tiers auprès de qui requérir l'écoute ni à spécifier un lieu précis à surveiller).

¹⁴⁰ L'*access to business records* ou « accès aux données d'activité » est la possibilité d'exiger de tierces parties la remise des informations contenu dans tout document ou objet concernant les activités d'un individu, sans mandat et pourvu qu'il s'agisse d'une enquête sur le terrorisme et que le motif de l'enquête ne soit pas une activité protégée par le premier amendement

solitaire » (*lone wolf*¹⁴¹) de l'Intelligence reform and terrorism prevention act, sont même prorogées par le Freedom act, qui se contente de limiter et d'encadrer la collecte en masse de données.

De la sorte, tout se passe comme si l'on était en présence d'une hystérésis¹⁴² avec effet de cliquet (voir Figure 2 p. 125) : la détection d'une faille de sécurité provoque un durcissement de la législation (dilemme de sécurité intérieure) qui se perpétue par inertie bien après que sa cause (la forte demande de l'opinion) ait disparu et la détection d'une faille de légitimité provoque un assouplissement partiel de la législation. Autrement dit, un attentat ou une censure de la part de la Cour suprême déclenchent le durcissement de la législation, jusqu'à ce qu'un scandale public déclenche un léger retour en arrière. Il est question d'une rationalité limitée car les mesures sont adoptées dans un environnement contraint (temps limité, information imparfaite, pas d'évaluation de l'efficacité des mesures discutées¹⁴³) dans l'espoir d'offrir de la sécurité à la population et dans les limites morales que celle-ci est capable de tolérer (rejet des mesures les plus moralement difficiles, rejet des mesures enfreignant trop les libertés publiques, sanction médiatique en cas d'usage abusif des pouvoirs accordés). Ces limites sont variables car l'opinion a tendance à procéder à une rétroaction asymétrique envers les mesures : le soutien à des mesures durcissantes s'accroît lorsqu'elles sont légalisées mais ne baissent pas lorsqu'elles deviennent interdites (Brooks et Manza, 2013 : 139, 142). On postule donc l'existence de deux cultures stratégiques partiellement antagonistes. La culture stratégique durcissante agit comme une force façonnante : après une faille de sécurité, les partisans du durcissement énoncent le seul discours audible, conduisant à un durcissement sous la forme de l'extension des pouvoirs de l'État. Tous les élus sont forcés de se prononcer dans ce cadre. La culture stratégique assouplissante agit elle

¹⁴¹ La disposition modifie la définition d'« agent d'une puissance étrangère » pour inclure des étrangers agissant seuls.

¹⁴² Voir la Figure 1 (p. 125) pour la définition d'une hystérésis.

¹⁴³ Or, depuis 2001, l'arsenal législatif pré- et post-11 Septembre n'a conduit qu'à l'arrestation de « peu de suspects viables », souvent arrêtés par l'usage des méthodes policières habituelles (Brooks et Manza, 2013 : 4).

comme une force modérante : après une faille de légitimité majeure, les partisans de l'assouplissement peuvent avoir l'occasion d'encadrer l'extension des pouvoirs de l'État (sans la refouler). Durcissement et assouplissement, bien que rhétoriquement et politiquement en affrontement, se combinent pourtant : la politique antiterroriste ainsi formée favorise l'extension continue d'une simulation de contrôle légitime de l'environnement sécuritaire par le gouvernement. Cette extension est encadrée de manière souple par l'opinion publique, plus encline à tolérer ou endosser des lois durcissantes qu'à réclamer des lois assouplissantes, et les juges, garants de la Constitution mais sans pouvoir d'initiative ni interprétation unique des limites de la constitutionnalité.

À partir de cette schématisation de l'évolution comparée des lois adoptées depuis le 11 Septembre et de l'état de l'opinion, on pose l'hypothèse suivante : la culture stratégique américaine du législateur américain favorise, en cas de détection d'une faille de sécurité, l'adoption continue de lois durcissantes et, en cas de détection d'une faille de légitimité majeure, l'adoption d'une loi modérément assouplissante.

Cette hypothèse se décompose en deux mécanismes, assez proches l'un de l'autre, composés de trois parties :

H₁ : une faille de sécurité incite les partisans du durcissement à proposer une loi.

À l'occasion d'une faille de sécurité, réelle ou perçue comme telle, dans le dispositif antiterroriste, les élus en faveur d'une extension des pouvoirs de l'État présentent cette extension comme nécessaire.

H₂ : les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique.

Étant donné la rareté des évaluations chiffrées des mesures antiterroristes, les arguments des parlementaires (favorables et opposés) sont faiblement étayés par les faits et mobilisent des paralogismes (référents identitaires, « bon sens », etc.) sans preuve les étayant.

H₃ : les partisans du durcissement promeuvent le principe de coercition.

Une fois sur le terrain de l'identité et du bon sens, les partisans du durcissement offrent des arguments en faveur de lois censées produire des effets rapides et décisifs. L'ensemble des mesures permet d'offrir de la sécurité, sous la forme d'un sentiment de contrôle sur la menace terroriste.

H'₁ : une faille de légitimité majeure incite les partisans de l'assouplissement à proposer une loi.

À l'occasion d'une faille de légitimité majeure, la tension entre sécurité et liberté, jusque-là résolue en faveur de la sécurité, connaît un renversement. Les partisans de l'assouplissement se saisissent de l'opportunité pour proposer une loi.

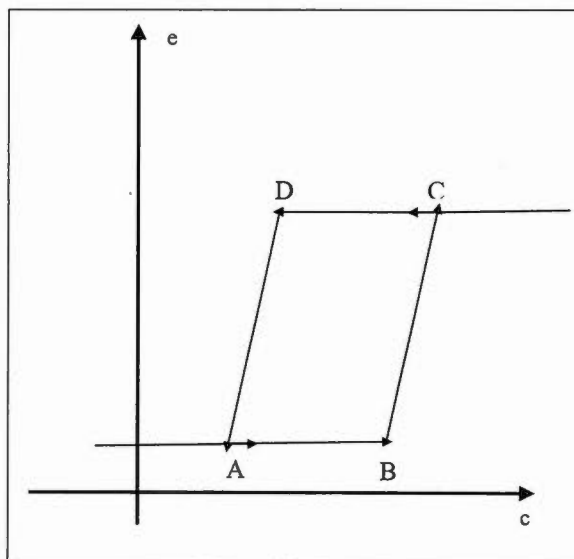
H'₂ : les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique.

Étant donné la rareté des évaluations chiffrées des abus liés aux mesures antiterroristes, les arguments des parlementaires (favorables et opposés) sont faiblement étayés par les faits et mobilisent des paralogismes (référents identitaires, « bon sens », etc.) sans preuve les étayant.

H'₃ : les partisans de l'assouplissement promeuvent le principe de redevabilité.

Une fois la légitimité des agences et lois durcissantes entamées, les partisans de l'assouplissement offrent des arguments en faveur d'une offre de liberté, sous la forme de redevabilité politique (contrôle des agences de renseignement, limitation de la collecte de données personnelles). Dans ce cas, l'offre de liberté, sous la forme de redevabilité, devient plus convaincante que l'offre de sécurité, sous la forme de contrôle, car elle sert à retrouver la légitimité perdue tout en préservant l'essentiel de l'architecture antiterroriste.

Figure 1 : Schéma d'une hystérésis cyclique



Légende de la

Figure 1

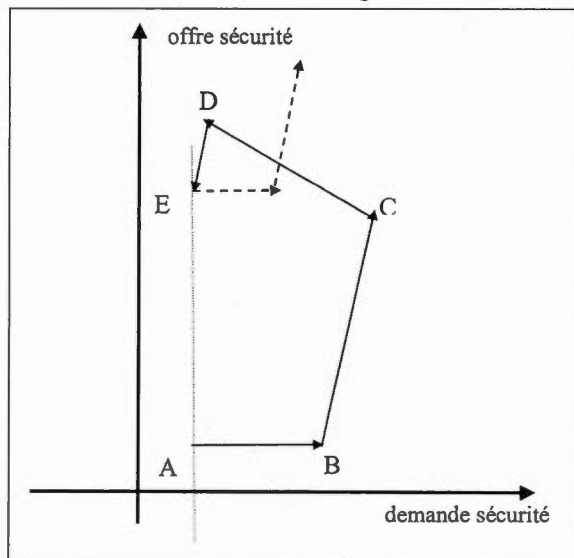
Soit une cause (c) et un effet (e). La fonction $e = f(c)$ se représente comme une courbe passant par les points A-B-C (quand e croît) et les points A-D-C (quand c décroît).

L'hystérésis est un phénomène consiste en un retard de l'effet sur la cause, qu'il s'agisse du délai de l'effet à l'apparition de la cause ou de la persistance de l'effet à la disparition de la cause. En science sociale, on utilise ce concept surtout pour parler du deuxième cas (persistance de l'effet).

Mathématiquement, cela signifie que la courbe $e = f(c)$ lors de la croissance de c (trajet A-B-C) ne se confond pas avec la courbe $e = f(c)$ lors de la décroissance de c (trajet C-D-A). Ainsi, pour une même valeur de c , il existe deux valeurs e . Cela signifie bien que lorsque la cause disparaît (c baisse entre C et D), l'effet e se poursuit (e est constant entre C et D).

L'hystérésis est cyclique si la fonction $e = f(c)$

Figure 2 : Schéma d'une hystérésis avec effet de cliquet



Légende de la Figure 2

A (septembre 2001) représente le 11 Septembre et coïncide avec l'augmentation de la demande de sécurité, effectuée dès octobre 2001 avec le Patriot act (B). De B (octobre 2001) à C (septembre 2002), la demande de sécurité augmente moins vite qu'au lendemain du 11 Septembre mais l'offre de sécurité augmente fortement (Patriot act, Homeland security act). Entre C et D (2009), la demande de sécurité est revenue à un niveau proche de celui d'avant le 11 Septembre mais le durcissement se poursuit (Intelligence reform and terrorism prevention act en 2004, Military Commissions act en 2006). En D (mai 2015), le Freedom act initie un mouvement d'assouplissement, pour aboutir à la situation actuelle (E). Les flèches en pointillés anticipent l'effet d'une nouvelle faille de sécurité, entraînant une augmentation de la demande de sécurité et donc de l'offre.

Par simplification, on ne représente pas l'assouplissement lié au Military commissions act de 2009, neutralisé par les durcissements qui l'ont précédé et suivi (prorogations du Patriot act en 2005, deux fois en 2006, deux fois en 2011).

CHAPITRE IV

METHODOLOGIE : *THEORY-BUILDING PROCESS-TRACING* PAR ETUDE DE CAS

Construite et exposée au chapitre précédent, rappelons la question de recherche : quel mécanisme permet d'expliquer l'adoption répétée et le retrait partiel depuis le 11 Septembre de lois antiterroristes portant atteinte à des droits et libertés protégés par la Constitution américaine et les conventions ratifiées par les États-Unis ?

L'hypothèse, comme indiqué à la fin du chapitre précédent, est la suivante : la culture stratégique américaine du législateur américain favorise, en cas de détection d'une faille de sécurité majeure, l'adoption continue de lois durcissantes et, en cas de détection d'une faille de légitimité majeure, l'adoption d'une loi modérément assouplissante.

L'hypothèse implique l'existence de deux conditions génératrices d'initiatives parlementaires : les failles de sécurité et les failles majeures de légitimité. Ces failles impliquent six sous-hypothèses à vérifier :

H₁ : une faille de sécurité incite les partisans du durcissement à proposer une loi.

H₂ : les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique.

H₃ : les partisans du durcissement promeuvent le principe de coercition.

H'₁ : une faille de légitimité majeure incite les partisans de l'assouplissement à proposer une loi.

H'₂ : les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique.

H'₃ : les partisans de l'assouplissement promeuvent le principe de redevabilité.

Ce chapitre est avant tout un chapitre technique qui ouvre la « boîte noire » du moteur méthodologique de la thèse afin de la soumettre à l'examen par la communauté scientifique. Mais il inclut aussi certains postulats théoriques sur la nature de la science à laquelle cette thèse prétend contribuer, le statut de la preuve et

son mode d'administration, les conditions de généralisation de ses résultats et les enjeux normatifs sous-jacents à l'étude de l'antiterrorisme.

Le chapitre détaille d'abord les postulats épistémologiques sur lesquels est adossée la méthodologie. Ensuite, il définit la méthodologie employée, à savoir la reconstruction de processus (*process-tracing*), dans sa version d'édification théorique (*theory-building*) par étude de cas. Puisque cette thèse entreprend de vérifier la théorie faisant de la culture stratégique une variable intervenante dans la prise de décision, il est nécessaire de sélectionner les cas retenus. Ensuite, on précise la méthode d'analyse de contenu utilisée pour les traiter et l'information qu'on y cherchera. Suite logique, est décrite la méthode de collecte et d'analyse de données, en l'occurrence l'analyse de contenu à l'aide de Nvivo, un « logiciel d'analyse qualitative de données assistée par ordinateur »¹⁴⁴. Après cela, il est nécessaire de présenter comment les cas sont restitués. Puis, sont expliquées les limites de la méthodologie employée, les biais possibles et les mesures prises pour les prévenir. Enfin, la dernière section traite des biais normatifs propres à une recherche sur l'antiterrorisme.

4.1 Une épistémologie qualitative, explicative et rationaliste

Cette thèse prétend contribuer à l'explication de la politique antiterroriste des États-Unis. En effet, le recours à une méthodologie qualitative et à l'analyse d'un contenu discursif ne signifie pas l'adhésion à une épistémologie antifondationaliste selon laquelle il n'existe aucune base incontestable à la connaissance (Macleod, 2010 : 18). De la sorte, notre approche se veut « qualitative, explicative et rationaliste »¹⁴⁵ (Mitchell et Bernauer, 2004 : 82). Cette approche ne signifie pas non plus une adhésion naïve à un empirisme voulant que les faits parlent d'eux-mêmes

¹⁴⁴ De la dénomination anglaise fréquemment employée, « *computer-assisted qualitative data analysis software* » ou CAQDAS.

¹⁴⁵ « *We use QER (qualitative, explanatory, rationalist) to refer to the explanatory and rationalist subset of qualitative scholars and approaches.* »

(O'Meara, 2010b : 38) ni à une négligence des rapports de pouvoir inhérents à la recherche et de la subjectivité du chercheur (Macleod, 2010 : 11). De ce point de vue, cette thèse adopte une épistémologie réaliste-critique qui implique d'» identifier et comprendre la « réalité » externe et la construction sociale de cette réalité » (Furlong et Martin cités par O'Meara, 2010b : 42.) Autrement dit, la réalité existe mais tout le défi consiste à parvenir à la connaître. Cela revient à dire que « *le fait scientifique est conquis, construit, constaté* » (Bourdieu *et al.*, 2005 : 24). Contrairement à une vision abusivement empiriste, la sociologie, mais avec elle la science politique, « découvre l'arbitraire, la contingence là où l'on aime à voir la nécessité, ou la nature ; (...) et qu'elle découvre la nécessité, la contrainte sociale, là où l'on voudrait voir le choix, le libre arbitre. (...) [Le sociologue fait] voir la nécessité dans la contingence, en révélant le système des conditions sociales qui ont rendu possible une manière particulière d'être ou de faire, ainsi nécessitée sans être pour autant nécessaire. » (Bourdieu, 1987 : 25-26.)

Ce postulat épistémologique n'implique pas que tout résultat obtenu aura valeur de « vérité » mais que les arguments scientifiques sont, par leur validité temporaire, leur vulnérabilité à la critique argumentée et leur falsifiabilité, fondamentalement différents des discours sur le monde, dont le but est d'emporter la conviction plutôt que de dire « la vérité ». Le risque est bien sûr grand de prendre pour vrai un argument scientifique adoptant « avec complaisance les signes les plus voyants et les plus naïfs de la légitimité scientifique. » (Bourdieu *et al.*, 2005 : 97.) En ce sens, Brodie met en garde contre l'attraction pour les modèles (quantitatifs) formels, sachant que « l'élégance de la méthode est en effet prodigieusement séduisante quand bien même serait-elle hors-sujet ou inadaptée aux problèmes majeurs »¹⁴⁶ (cité dans Gray, 1982 : 129-130.) Dans l'étude du terrorisme, la confusion entre arguments scientifiques et discours sur le monde est répandue. Les chercheurs dénoncent depuis longtemps la visibilité du « camp des experts

¹⁴⁶ « *Elegance of method is indeed marvelously seductive, even when it is irrelevant or inappropriate to the major problems.* »

antiterroristes de terrain qui adoptent une attitude de « on-le-reconnaît-quand-on-le-voit », sujet au deux poids, deux mesures »¹⁴⁷ (Schmid et Jongman, 1988 : 1.) Certains dénoncent même des « terrorologues » qui, au lieu d'alimenter le public sur le terrorisme, « vendent un infâme brouet de culturalisme caricatural et de psychologie populaire emballé dans un jargon pseudo-universitaire. »¹⁴⁸ (George 1991 et Ahmad 2008 cités par Ranstorp, 2009 : 30.) Par contraste, cette thèse adopte, en contradiction avec les postulats postmodernistes, la position selon laquelle « il est possible d'avoir une certaine connaissance du monde extérieur mais que cette connaissance est toujours incertaine » et qu'il est possible « d'arriver à des inférences valides par l'utilisation systématique de procédures de recherche bien établies. »¹⁴⁹ (King *et al.*, 1994 : 6) De ce point de vue, est scientifique non pas un contenu mais une méthode, qui est elle commune à toutes les sciences (*idem* : 9) Après tout, si l'on rejette avec les postmodernistes la notion de validité puisque tout n'est que texte, la critique postmoderne elle aussi peut être réfutée en tant que texte aussi (in)valide qu'un autre (O'Meara, 2010a : 537), et le chercheur n'a plus qu'à revenir à l'observation des « faits ». De la sorte, la posture réaliste-critique offre le meilleur compromis entre un empirisme naïf et un interprétivisme abusivement relativiste.

Sans trancher le débat entre monisme et dualisme épistémologiques¹⁵⁰, cette thèse admet a minima les difficultés spécifiques rencontrées par les sciences

¹⁴⁷ « *It plays into the hands of those experts from the operational antiterrorist camp who have a « we-know-it-when-we-see-it » attitude that easily leads to double standards which produce bad science and also, arguably, bad policies.* »

¹⁴⁸ « *A growing phalanx of what some have called « terrorologists » (...) « who sell a toxic brew of cultural stereotypes and pop psychology packaged in pseudo-scientific jargon ».* »

¹⁴⁹ « *The distinctive characteristic that sets social science apart from casual observation is that social science seeks to arrive antiterrorisme valid inferences by the systematic use of well-established procedures of inquiry.(...) We assume that it is possible to have some knowledge of the external world but that such knowledge is always uncertain.* »

¹⁵⁰ Le dualisme estime que la scientificité des sciences humaines devrait être jugée par des critères différents de ceux des sciences de la nature, en particulier ne sauraient être soumises à la réfutation poppérienne (Passeron, 1991). Le monisme défend la position selon laquelle cette distinction n'a pas lieu d'être, notamment en montrant que la nature des concepts utilisés ne sont pas l'apanage de l'une ou l'autre. Ou autrement dit, que la réfutation poppérienne au sens strict n'est utilisée dans aucune science contemporaine. Par exemple, les sciences humaines utilisent elles aussi des concepts analytiques quantitatifs (vrais en tous temps et mesurables), comme beaucoup de données

humaines dans l'administration de la preuve : absence de « science nomologiquement »¹⁵¹ (Passeron, 1991 : 388) et l'impossibilité d'expérimenter. La question nomologique est centrale : la dialectique entre langage formel et langage commun est inévitable mais on peut même la considérer comme désirable. En effet, la science politique utilise deux types de raisonnements : le raisonnement expérimental, nécessaire à la force démonstrative des arguments, en alternance avec le raisonnement historique, nécessaire à la prise en compte des données spatiales et temporelles des faits étudiés (Passeron, 1991). Les allers-retours réguliers entre les deux raisonnements permettent de garantir que les relations découvertes soient causalement adéquates et significativement adéquates (Weber, 1995). Adéquation de sens sans adéquation causale n'est que spéculation. Adéquation causale sans adéquation de sens ne permet pas de comprendre un phénomène social. La reconstruction de processus permet d'allier ces deux raisonnements. Par la construction d'un mécanisme qui puisse à la fois être qualifié de causal et soit conçu comme un système dont le tout signifie plus que la somme de ses parties, la reconstruction de processus répond à la double exigence wébérienne d'adéquation causale et d'adéquation de sens.

4.2 Construire des inférences causales dans l'étude de cas par la reconstruction de processus

Trois grandes ontologies de la causalité existent en sciences sociales : l'observation statistique de régularités, l'analyse contradictoire par l'expérimentation et la comparaison, et le mécanisme causal (Beach et Pedersen, 2013 : 24-28.) La démonstration de causalité (présumée) n'est pas l'apanage d'un seul type de méthode

démographiques. De même, les sciences de la nature utilisent des concepts phénoménaux qualitatifs, idéaux-type (tendance à la généralisation) ou semi-noms propres (tendance à l'adéquation avec la réalité), par exemple dans le classement des étoiles en astrophysique. Pour une défense du monisme, voir Raynaud, 2006.

¹⁵¹ Passeron appelle ainsi l'hypothétique science des sciences humaines qui permettrait de poser dans un langage formel, univoque et accepté de tous des hypothèses et de trancher entre elles.

employée, qu'elle soit quantitative ou qualitative. Les outils quantitatifs ont vocation à la prédiction de corrélations à partir de l'étude de nombreux cas. Leurs prédictions sont de nature probabiliste et jamais certaine, résultat de l'observation de régularités. Les outils qualitatifs peuvent prétendre à expliquer un phénomène unique en détail et d'en tirer une inférence causale mais tout le défi réside ensuite dans les conditions de généralisation de l'inférence postulée.

La reconstruction de processus appliquée à plusieurs cas permet d'ouvrir la voie à une généralisation contrôlée d'inférences causales observées dans quelques cas, c'est-à-dire de confirmer le degré de vraisemblance d'une théorie. Cette méthodologie est congruente avec l'institutionnalisme historique, dont l'objectif de théorisation de moyenne portée n'est pas incompatible avec l'objectif d'accumulation de la connaissance (Thelen, 2002 : 95), et donc à l'application d'une inférence à d'autres cas. C'est par l'identification de moments critiques de manière séquentielle que cette approche théorique prétend démontrer des (présomptions de) causalité : « pour établir une causalité, il faut démontrer non pas seulement une corrélation entre deux variables mais aussi décrire un mécanisme ou une raison théorique mettant en lumière l'existence de ce lien (...) De toute évidence, il est important de montrer que la cause supposée précède l'effet. »¹⁵² (*idem* : 97.) Cette thèse adopte cette démarche puisqu'elle entreprend de comparer les débats de plusieurs lois pour discerner les motifs qui ont permis leur adoption et de vérifier si la culture stratégique apparaît dans ces motifs. De la sorte, il s'agit d'une reconstruction de processus visant à construire une théorie, à savoir celle du rôle de la culture stratégique comme variable intervenante dans la prise de décision à des moments critiques.

Parmi les méthodes qualitatives, la reconstruction de processus représente un outil adapté. Il constitue un moyen robuste de bâtir des inférences sur des relations causales dans les études de cas. Le but est d'identifier une cause (X) et une

¹⁵² « *The attention to sequencing in historical-institutional research is partly motivated by the old truism that in order to establish causality you have to demonstrate not just a correlation between two variables, but also provide some mechanism or theoretical account showing why this linkage exists (...) Clearly, it is important to establish that the hypothesized cause actually precedes the effect.* »

conséquence (Y) par un mécanisme causal ($n_1, n_2 \dots n_n$). La reconstruction de processus ne cherche pas à déterminer si X cause Y mais « *comment* X contribue à Y à travers un ou plusieurs mécanismes causaux. »¹⁵³ (Beach et Pedersen, 2012 : 2.) De la sorte, cette méthodologie possède une structure invariante : elle ne sélectionne que les cas positifs, c'est-à-dire dans lesquels $X \rightarrow Y$ et $X' \rightarrow Y'$. Ceux-ci ne doivent pas être compris comme une variable indépendante et dépendante respectivement, mais comme une condition et un résultat. Cette absence de variance dans le résultat n'affaiblit pas la robustesse de la démonstration tant que le test de l'hypothèse est exigeant et que les hypothèses alternatives sont traitées (George et Bennett, 2005 : 76, 78).

Il existe cependant des cas déviants. Il s'agit des cas dans lesquels une faille de sécurité survient sans entraîner un durcissement ($X \rightarrow \neg Y$), comme dans le cas de la fusillade de San Bernardino du 2 décembre 2015. La même chose est valable pour X' et Y' : toutes les lois assouplissantes sont liées à l'identification d'une faille de légitimité¹⁵⁴ mais il existe des cas dans lesquels la faille de légitimité n'a pas entraîné d'assouplissement ($X' \rightarrow \neg Y'$), comme dans le cas des deux tentatives d'adoption du Freedom act (H. R. 3361 et S. 2685)¹⁵⁵. La reconstruction de processus ne permet pas

¹⁵³ « *Yet PT is a tool to investigate how X contributes to produce Y through a causal mechanism or mechanisms.* »

¹⁵⁴ Le Freedom act est lié au scandale Snowden, le Military commissions act de 2009 est lié à l'arrêt *Boumediene v. Bush* et H.R.5690 (retrait de l'A.N.C. de la liste des organisations terroristes du Département d'État) est lié aux embarrassants refus de visas pour des chefs d'État, représentants et dignitaires étrangers » (« *embarrassing denials of visas for foreign heads of state, as well as other foreign government officials and dignitaries* », Conyers, 2008 : 3.) Comme le précise le rapport de la commission des affaires juridiques de la Chambre des représentants, ces difficultés proviennent des restrictions supplémentaires issues du Patriot act sur l'entrée et le séjour des étrangers soupçonnés de terrorisme (*ibidem*). Entre 2006 et 2008, le Congrès a cessé de considérer comme terroriste une dizaine d'organisations, essentiellement en Asie du Sud-Est, ce qui sert de précédent dans le cas sud-africain, « affront aux relations entre les États-Unis et la république d'Afrique du Sud (...) un allié dans la guerre contre la terreur et premier partenaire des États-Unis sur le continent africain. » (« *affront to relations between the United States and the Republic of South Africa (...) an ally in the war on terror and the leading trading partner of the United States on the African continent* », *idem* : 4.)

¹⁵⁵ On note que le phénomène inverse n'est pas observé. Ainsi, le Tableau 7 (p. 345) n'indique aucune loi durcissante qui puisse être déconnectée de l'identification d'une faille de sécurité : la proposition ($\neg X \rightarrow Y$) est invalide. De même, le Tableau 7 n'indique aucune loi assouplissante qui puisse être déconnectée de l'identification d'une faille de légitimité : la proposition ($\neg X' \rightarrow Y'$) est invalide.

de se prononcer sur la nature des cas déviants : exceptions au mécanisme causal ? Nécessité d'englober la population des cas dans un modèle plus vaste impliquant d'autres variables ? Comment un événement est identifié comme faille par un nombre suffisant élus ? Ces questions, quoique pertinentes, sont cependant hors de portée de cette thèse.

Le mécanisme est conçu comme un système, chacune de ses parties devant être nécessaire. Ces parties doivent laisser des manifestations observables par le chercheur. En comparant les prédictions formulées à partir du mécanisme envisagé théoriquement avec les preuves empiriques réunies dans l'étude du cas, on peut établir la présence d'un mécanisme causal, ce qui permet *in fine* d'augmenter la probabilité d'une causalité présumée. La force de l'inférence dépend du type de test effectué et de la précision des preuves réunies (*idem* : 5.)

La modalité de vérification de l'hypothèse applicable à cette thèse sont une combinaison de deux tests : un test du pistolet¹⁵⁶ est employé pour l'hypothèse privilégiée, tandis que des tests du cerceau¹⁵⁷ sont employées pour les hypothèses alternatives. Le chapitre précédent a consisté en des tests du cerceau sur les hypothèses alternatives, dont on a montré l'invalidité ou l'insuffisance. Si la troisième partie de cette thèse, qui consiste en l'application d'un test du pistolet sur l'hypothèse privilégiée, découvre dans le corpus des traces de l'impact de la culture stratégique en lien avec des failles de sécurité et de légitimité, notre hypothèse est confirmée (sans être formellement démontrée). Et puisque les hypothèses alternatives n'ont pas passé leur test du cerceau, notre hypothèse en est renforcée¹⁵⁸. La

¹⁵⁶ Le test du pistolet implique qu'une hypothèse qui le passe est confirmée (le rater ne l'élimine pas). Trouver les traces des éléments d'un mécanisme causal (comme trouver un pistolet sur une scène de crime) confirme l'hypothèse de l'existence de ce mécanisme. Ce test est approprié lorsque la probabilité d'observer les traces du mécanisme postulé est faible (Beach et Pedersen, 2013 : 104.)

¹⁵⁷ Le test du cerceau implique qu'une hypothèse qui le rate doit être éliminée (le passer ne la confirme pas). Si une hypothèse exige de trouver des éléments qu'une recherche attentive ne trouve pas, cette hypothèse peut être éliminée (l'hypothèse a « raté son saut » dans le cerceau). Ce test exige que la probabilité de trouver les traces du mécanisme postulé est forte.

¹⁵⁸ Plusieurs types de tests permettent de connaître la valeur d'une preuve. S'appuyant sur Van Evera (1997), Bennett (2010 : 210) et Beach et Pedersen (2013 : 101-103) décrivent ces tests en fonction de

combinaison de ces deux types de test correspond à la démarche poppérienne qui vise à tenter de réfuter des hypothèses plutôt que de prouver leur véracité, celle résistant le mieux aux tentatives de réfutation pouvant être considérée comme temporairement vraie ou du moins fiable.

Avant de prouver qu'il existe un mécanisme causal entre X et Y, il faut avant tout les définir. Il est d'abord nécessaire de définir le résultat observé dans les cas retenus, avant de déterminer la condition. En effet, la reconstruction de processus s'intéresse uniquement aux cas positifs, c'est-à-dire ceux dans lesquels une condition et un résultat sont observés simultanément. En l'occurrence, il faut travailler avec deux résultats et deux conditions. On appelle les deux résultats Y (durcissement de la loi) et Y' (assouplissement de la loi).

Y concerne des normes régressives. On formule le résultat ainsi :

Y : la loi est durcie

Le degré de durcissement doit être défini précisément. Afin de distinguer les lois les plus significatives, on définit strictement une loi durcissante comme une loi qui étend (ou maintient une extension) les pouvoirs de l'État en matière de droits et libertés garantis par la Constitution américaine et les conventions auxquelles les États-Unis sont parties¹⁵⁹. On considère qu'une loi vérifie Y même si le durcissement

deux critères : la suffisance ou unicité (une preuve fortement unique exclut les hypothèses alternatives) et la nécessité ou certitude (une preuve fortement certaine confirme une hypothèse). Le test le moins solide est celui du fétu de paille (*straw-in-the-wind*) : avec une faible certitude et une faible unicité, ce type de test est facile à mettre en œuvre mais offre peu de possibilités d'inférences causales. Le plus solide est le doublement décisif (*doubly decisive*) : si la preuve est découverte, l'hypothèse est vérifiée, sinon, elle est réfutée. Cependant, ce type de test est pratiquement impossible à réaliser tant les données susceptibles de s'y prêter sont difficiles à obtenir mais aussi parce qu'il existe une relation inverse entre l'unicité et la certitude (*idem* : 104). Pour contourner ce défaut, plusieurs stratégies sont possibles. D'une part, on peut améliorer l'unicité et la certitude d'une hypothèse pour lui faire passer un test doublement décisif approximatif (*ibidem*). D'autre part, on peut combiner les deux autres tests possibles, celui du cerceau (*hoop*, forte certitude, faible unicité) et celui du pistolet (*smoking gun*, faible certitude, forte unicité) (Bennett, 2010 : 211-212).

¹⁵⁹ C'est bien ainsi que les élus eux-mêmes conçoivent le but du Patriot act. Par exemple, les sénateurs Leahy (D-VT) et Hatch (R-UT) évoquent à plusieurs reprises les mesures comme aboutissant à une « *broadened / expanded authority* » pour le gouvernement, *authority* désignant alternativement le pouvoir (légal) de faire détenu par l'exécutif et l'administration (Congressional record – Senate, 2001 : 10991, 10993, 11001, 11002, 11004, 11016).

ne fait que se maintenir sans s'accroître, car elle permet l'extension dans le temps d'un durcissement qui aurait autrement pris fin.

Quelle peut être la condition expliquant un tel résultat ? Dans une perspective constructiviste, la régression des normes est initiée lorsqu'une crise génère une opportunité (Heller *et al.*, 2012 : 284, 304). Ces crises ne peuvent être assimilées aux actes terroristes. En dehors du Patriot Act, les États-Unis n'ont pas adopté de loi antiterroriste après un attentat. En outre, le pays n'a connu aucune attaque unanimement considérée comme terroriste tuant des Américains entre 2001 et 2008, et seulement trois attentats répondant à ces critères entre 2008 et 2014 (fusillade à l'Église universaliste de Knoxville en 2008, fusillade de Fort Hood en 2009 et attentats du marathon de Boston en 2013). Or, les lois antiterroristes adoptées par le pays se sont poursuivies régulièrement dans le sillage du Patriot Act. Par contre, chaque nouvelle proposition de loi est présentée après l'identification d'une faille de sécurité réelle ou supposée et considérée comme jusqu'ici négligée et exigeant d'être comblée¹⁶⁰. On formule ainsi la condition :

X : identification d'une faille de sécurité

Y' concerne par contre un assouplissement partiel de la loi. On formule le résultat ainsi :

Y' : la loi est assouplie

Le degré d'assouplissement se définit par réciproque du degré de durcissement. Afin de distinguer les lois les plus significatives, on définit strictement

¹⁶⁰ L'identification de la faille de sécu pose plusieurs questions : qui identifie la faille ? Y a-t-il débat sur ce que constitue une faille ? Notre mécanisme causal compartimente la réalité à partir de l'enceinte du Congrès : ce sont donc les élus, ou plus précisément une fraction d'entre eux, qui détermine que tel événement perçu comme « crise extérieure » constitue une faille de sécurité et entraînent l'ensemble du corps législatif à considérer cet événement comme une faille exigeant le débat d'une loi durcissante. Connaître ce qui en amont contribue à faire d'un événement une faille de sécurité représente un travail hors de la portée de cette thèse puisqu'il impliquerait d'identifier la population des événements pouvant être considérés comme des failles (selon quelle mesure ?) et d'identifier qui dans la société prend l'initiative de détecter ces événements et de les identifier comme des failles (un sujet de recherche à lui seul). En première approximation, l'identification des failles s'impose d'elle-même à l'ensemble de la société lors d'événements flagrants (une attaque, l'expiration de la disposition de temporisation, la censure de la Cour suprême).

une loi assouplissante comme une loi qui restreint les pouvoirs de l'État en matière de droits et libertés garantis par la Constitution américaine et les conventions auxquelles les États-Unis sont parties.

Quelle peut être la condition expliquant un tel résultat ? Sans élaborer d'hypothèses, Heller *et al.* (2012 : 283) suggèrent que, bien qu'improbable, le retour de la « bonne » norme est possible : « on ne peut exclure que sous l'action des processus « habituels » de contestation, des normes puissent n'être que temporairement renversées et puissent en fin de compte mener à la réaffirmation de la norme. (...) Les réactions de la population sur la politique des États-Unis sous le président Obama peuvent avoir limité l'élan de la spirale de « mauvaises » normes. Que ces processus de contestation de normes conduisent à l'érosion *ou* au renforcement d'une norme donnée est une question empirique et ne peut être tranchée uniquement de manière conceptuelle. »¹⁶¹ Cette thèse vise précisément à trouver empiriquement une réponse à cette question. L'adoption du Freedom act ne peut s'expliquer par une baisse manifeste du risque terroriste : en juin 2015, cela faisait dix mois que les États-Unis menaient des frappes aériennes contre l'O.É.I. sans résultat décisif, et que le principal allié de la coalition, la France, venait de connaître avec son attentat le plus meurtrier depuis des décennies¹⁶². Cette loi a par contre été adoptée après plusieurs tentatives, initiées après le scandale des écoutes de la N.S.A. révélé par Edward Snowden. Les autres propositions de loi n'ayant pas été adoptées concernent les libertés publiques des Américains (notamment l'élimination des faux positifs dans la détection des passagers interdits de vol et l'accélération du traitement des contentieux en cours à ce sujet). Comme le suggèrent Heller *et al.* dans la citation

¹⁶¹ « *It cannot be ruled out that under « usual » contestation processes norms get only temporarily off balance and may ultimately lead to the reaffirmation of the established norm. (...) Domestic reactions to U.S. conduct under current President Barack Obama might have limited the momentum of the « bad » norm cascade. Whether processes of norm contestation lead to the erosion or strengthening of a given norm is an empirical question and cannot be decided on purely conceptual grounds.* »

¹⁶² Si l'on excepte l'attentat du Hezbollah contre le Drakkar du 23 octobre 1983, commis hors du territoire national et visant des militaires, (58 morts), il faut remonter à l'attentat de l'Organisation de l'armée secrète (O.A.S.) contre le train Strasbourg-Paris du 18 juin 1961 (24 morts). Les attentats du 13 novembre 2015 à Paris sont par la suite devenue l'attaque la plus meurtrière de l'histoire du pays.

ci-dessus, la condition ayant rendu possible ce résultat réside probablement dans « les réactions de la population sur la politique des États-Unis »¹⁶³. On formule ainsi la condition :

X' : identification d'une faille de légitimité

Il est désormais nécessaire de faire la liste des cas où X et Y sont présents et de justifier la sélection des cas retenus.

4.3 La sélection des débats législatifs retenus

La reconstruction de processus est bien adaptée à l'approche institutionnaliste historique dans la mesure où les deux insistent sur la sélection de cas significatifs pour déterminer des explications causales aux événements. Ainsi, toujours dans une perspective de théorie à moyenne portée, l'institutionnalisme historique adopte le postulat selon lequel « une compréhension approfondie des relations causales (c'est-à-dire une bonne théorie) peut souvent être atteinte par un examen plus poussé et focalisé de quelques cas soigneusement sélectionnés »¹⁶⁴ (Thelen, 2002 : 95.) Même objectif dans la reconstruction de processus à visée d'édification théorique, pour laquelle il faut s'attacher à sélectionner les cas les plus probables de l'existence d'un lien entre X et Y. Cela permet, dans un second temps et ce n'est pas la portée de cette thèse, de tester la validité du mécanisme causal sur des cas typiques (et non pas les plus probables) dans lesquels X et Y sont présents (Beach et Pedersen, 2012 : 26), afin de renforcer la robustesse de la théorie en cours d'édification.

¹⁶³ Comme pour les failles de sécurité (voir note 160), l'identification de la faille de sécu pose plusieurs questions pertinentes (qui identifie la faille ? Les élus sont-ils divisés sur l'identification de la faille) pour lesquelles une réponse satisfaisante exigerait un travail aussi important que cette thèse. En première approximation, l'identification des failles s'impose d'elle-même à l'ensemble de la société lors d'événements flagrants (scandale public des écoutes illégales par le gouvernement).

¹⁶⁴ « *The search for middle range theory is thus driven less by a disdain for theory than the conviction that deeper understanding of causal relationships (i.e., good theory) can often be achieved through a more intense and focused examination of a number of carefully selected cases.* »

Afin de démontrer l'hypothèse, il est nécessaire de circonscrire l'étude dans le temps et de construire les faits à étudier. L'objectif est d'examiner la politique antiterroriste récente des États-Unis. La période étudiée débute donc en 2001, tournant de cette politique et se termine en 2015, date de rédaction de cette thèse.

Dans ce cadre temporel, il faut avant tout « identifier clairement l'univers, c'est-à-dire la « classe » ou « sous-classe » d'évènements dont le ou les cas à étudier sont des exemples »¹⁶⁵ (George et Bennett, 2005 : 69). En l'occurrence, il s'agit de déterminer tous les cas pour lesquels X et Y sont présents, c'est-à-dire dans lesquels la loi a étendu les pouvoirs de l'État en matière de droits et libertés fondamentales à la suite de l'identification d'une faille de sécurité. Pour ce faire, on a utilisé le site du Congrès des États-Unis, qui recense l'ensemble de l'activité du législateur. En réglant les critères de recherche de manière appropriée¹⁶⁶, on obtient un résultat de 189 lois touchant le terrorisme adoptées au cours de la période courant de 2001 à août 2016, soit les sept législatures du Congrès ayant siégé entre 2001 et 2016 (107^e-114^e), la dernière année de la dernière législature étant incomplète de quatre mois. Cela correspond aux deux mandats du président Bush et quasiment aux deux du président Obama. Ce bornage temporel, causé par des raisons extérieures à cette thèse, gagnerait bien sûr à correspondre à des fins de mandats. Ce problème est cependant limité pour deux raisons : il est aisé de compléter à la volée les tableaux 1 à 7 pour enregistrer les nouveaux textes discutés jusqu'à la fin de la 114^e législature (voire pour les suivantes) ; le cadre temporel est déjà suffisamment long (quinze ans) et divers (multiples majorités à la Maison blanche et au Congrès) pour offrir des cas différents. Les 189 lois sont listées et classées dans le Tableau 7 (p. 345). Deux

¹⁶⁵ « First, the investigator should clearly identify the universe – that is, the « class » or « subclass » of events-of which a single case or a group of cases to be studied are instances. »

¹⁶⁶ Les critères sont les suivants : recherche de toutes les lois promulguées (*laws* et *resolutions*) par les législatures 107 (2001) à 114 (août 2016) dont les résumés ou les titres contenaient les mots *terrorism* ou *terrorist* et dont le sujet contenait le mot *terrorism*.

catégories émergent : 163 lois ayant un lien indirect avec le terrorisme et 26 lois ayant un lien direct¹⁶⁷.

Parmi les 26 lois ayant un lien direct, on élimine les dix ayant été adoptées à l'unanimité, c'est-à-dire sans débat qu'on pourrait examiner. Le Tableau 8 (p. 356) indique desquelles il s'agit. Dans la reconstruction de processus par étude de cas, il est nécessaire de se concentrer sur les cas les plus probables, c'est-à-dire les cas pour lesquels X et Y sont fortement présents, lorsque la confiance dans l'existence d'un mécanisme causal avant la recherche est faible (Beach et Pedersen, 2012 : 16). Dans un objectif d'édification théorique, la sélection des cas les plus probables est la méthode la plus sûre pour détecter un mécanisme causal (*idem* : 25), pour ensuite le tester, une fois détecté, sur des cas moins probables (*idem* : 23).

Le Tableau 9 (p. 358) indique quels cas sont les plus probables. Il est d'abord nécessaire de sélectionner les cas pour X et Y. Ces cas conjuguent à la fois une faille de sécurité majeure (X fort) et un durcissement important de la loi (Y fort). Parmi ces cas les plus probables, il est de plus nécessaire de sélectionner des cas susceptibles de

¹⁶⁷ Le classement dans la catégorie des lois ayant un lien indirect s'est fait en deux étapes. Le texte est considéré comme ayant un lien indirect si aucune des commissions ayant examiné la loi n'est une commission liée à la sécurité ou la défense de l'une des deux chambres, soit : forces armées (*Armed services*), affaires juridiques (*Judiciary*), relations internationales (*Foreign relations* et *Foreign affairs*), renseignement (*Intelligence*), sécurité intérieure (*Homeland security* et *Internal security*), à l'exclusion d'anciens combattants (*Veteran's affairs*). Ces lois sont souvent des lois de finances (*appropriation act* ou *authorization act*) mais peuvent aussi être des lois sur la fiscalité des victimes de terrorisme, des lois mémorielles, des lois sur les procédures en cas de catastrophe de nature humaine ou naturelle. On en dénombre 96. Les 93 lois restantes (ayant été examinées soit par aucune commission soit par une commission liée à la sécurité ou la défense) sont classées comme ayant un lien indirect après examen du résumé de la loi dans des cas suivants : les lois de finances des départements liés à la sécurité, la défense, la justice, le renseignement, les relations bilatérales (lien indirect car concernant la reddition de rapports sur le terrorisme, les détails de l'aide à des pays alliés ou des sanctions contre des pays accusés de soutenir le terrorisme.) ; les lois visant la sécurité des transports, les lois sur la lutte contre les maladies, les lois migratoires (le terrorisme n'étant qu'un enjeu parmi d'autres) ; les lois indemnisant les victimes de terrorisme ; enfin, des lois touchant à la sécurité, la justice ou le renseignement modifiant marginalement la législation contre le terrorisme (circonstance aggravante dans certains cas, partage de l'information, interdiction du territoire pour les accusés de terrorisme, etc.) On dénombre 67 de ces lois. Les 26 lois restantes sont supposées avoir un lien direct avec le terrorisme. On ajoute à ce nombre le titre XVIII du National defense authorization act for fiscal year 2010, aussi connu sans le nom de Military commissions act 2009, en raison de sa représentativité : il amende le Military commissions act 2006, classée dans les lois ayant un lien direct avec le terrorisme, après que certaines dispositions de cette dernière ont été déclarées inconstitutionnelles par la Cour suprême. Le Tableau 7 précise les raisons du classement de ces 26 lois.

détecter la présence de cultures stratégiques en conflit, il est nécessaire de sélectionner des cas qui permettent une analyse longitudinale. Le changement de majorité à la Maison blanche (à partir de 2009) et au Congrès (à partir de 2009) représente le changement idéal pour vérifier le poids de la variable partisane. Il est donc pertinent de sélectionner des cas dans lesquels les deux partis sont tour à tour majoritaires. Trois catégories de cas émergent alors : après une attaque majeure (1), pour la prorogation d'une disposition de temporisation (8, 9, 13, 14 et 15) et après l'invalidation par la Cour suprême de dispositions adoptées précédemment (10). On peut retirer le cas 10 (Military commissions act de 2006) car son pendant adopté par une majorité démocrate ne figure pas parmi les cas probables (absence de Y). On peut également retirer le cas 15 (Freedom act) car malgré ses dispositions durcissantes, elle a vocation à assouplir la législation (Y incertain). On peut également retirer les cas 8 et 13, qui ne représentent que des prorogations très brèves (un et quatre mois). Il reste trois cas : 1, 9 et 14. On peut retirer le 9, qui est une prorogation du Patriot act adoptée par une majorité républicaine. Il reste donc à sélectionner le Patriot act (cas 1), qui représente la loi adoptée après la « crise extérieure » susceptible de provoquer « l'accession à l'hégémonie d'une certaine culture stratégique. » (Johnston, 1995 : 53), et le Patriot sunsets extension act (cas 14), comme première occasion pour les démocrates de revenir sur les pouvoirs conférés à l'État par le Patriot act.

Il est maintenant nécessaire de sélectionner les cas pour X' et Y'. Ces cas conjuguent à la fois une faille de légitimité majeure (X' fort) et un assouplissement de la loi (Y' fort). Il est cette fois impossible de sélectionner des lois adoptées par différentes majorités car le cas 1 ne vérifie pas Y' (le Military commissions act de 2006 a renforcé les pouvoirs de l'État puisqu'il ne s'agissait que d'une tentative de contourner la décision *Hamdan v. Rumsfeld* de la Cour suprême). Il ne reste que les cas 2 et 3. On peut retirer le 2 (Military commissions act de 2009), qui est la première loi assouplissant le régime antiterroriste américain depuis le 11 Septembre mais dont l'analyse aurait été bien plus pertinente en le comparant au cas 1. On sélectionne donc le cas 3 (Freedom act), qui représente la première loi restreignant les pouvoirs de

police étendus par les lois précédentes : les controversées sections 206 (*roving wiretap*) et 215 (*access to business records*) du Patriot act et la section 6001(b) loup solitaire de l'Intelligence reform and terrorism prevention act de 2004 sont prolongés ; mais la section 215 est réformée pour empêcher la collecte de masse de métadonnées.

On obtient donc la sélection suivante : Patriot act, Patriot sunsets extension act et Freedom act. Le Tableau 10 (p. 144 ou 360) détaille l'information sur ces trois cas. Cette sélection permet d'examiner trois lois qui traitent de dispositions similaires, emblématiques et controversées, adoptées par des majorités différentes, sur une période de quatorze années¹⁶⁸. Cette méthode de sélection remplit également les deux objectifs de l'étude de cas : « (1) un échantillon représentatif et (2) des variations pertinentes sur le plan théorique. »¹⁶⁹ (Seawright et Gerring, 2008 : 286.)

La construction non pas d'un mais de deux mécanismes causaux produisant des effets opposés n'est contradictoire qu'en apparence. En effet, les principes de coercition et de redevabilité ne sont pas nécessairement antinomiques. La légitimité de l'antiterrorisme, censée être accrue par un regain de redevabilité, ne contredit pas fondamentalement la finalité de contrôle de l'antiterrorisme, censée être accrue par un accroissement de la coercition contre le risque terroriste. Le sens que cette thèse donne au mouvement alternatif de durcissement et d'assouplissement est celui d'une logique sous-jacente unique : l'extension irréversible d'une simulation de contrôle légitime est la principale motivation du législateur américain en matière antiterroriste. L'absence fondamentale de contradiction entre le durcissement et l'assouplissement

¹⁶⁸ L'analyse des deux Military commissions acts, si elle ne rentre pas dans ce cadre de recherche, demeure un objet d'analyse crucial concernant l'intersection entre sphère du politique (encadrement juridique) et sphère action militaire. On note cependant que la faille de sécurité créée par les décisions de la Cour suprême sont à relativiser. Premièrement, elles ne proviennent pas d'acteurs hostiles mais de la séparation des pouvoirs, au cœur d'un régime démocratique et en particulier les États-Unis. Deuxièmement, le risque était faible, car les décisions de la Cour suprême ne signifiaient pas la libération automatique des « combattants ennemis irréguliers » de Guantanamo mais leur renvoi vers des juridictions appropriées, cours martiales ou civiles.

¹⁶⁹ « Note that case selection in case study research has the same twin objectives as random sampling ; that is, one desires (1) a representative sample and (2) useful variation on the dimensions of theoretical interest. »

tels qu'ils sont factuellement advenus montre la constance de cette logique, couverte par le concept de culture stratégique.

Tableau 10 : Cas sélectionnés

Rang	Loi du durcissement	Majorité			Votes pour (CR S)	Vote pour de la minorité (CR S)	Rapport de force partisan	Présence de X (faille de sécurité)	Présence de Y (durcissement)	Représentativité
		MB	CR	S						
1	USA PATRIOT Act	R	R	D	83% (357) 98	69% (146) 100% (49)	consensus	Oui (attaque majeure)	Oui (dispositions contestées)	Législation majeure
2	PATRIOT Sunsets Extension Act	D	R	D	58% (250) 72	28% (54) 87% (41)	D CR contre	Oui (législation temporaire)	Oui (dispositions contestées)	Prorogation longue par les D
Rang	Loi de l'assouplissement	Majorité			Votes pour (CR S)	Vote pour de la minorité (CR S)	Rapport de force partisan	Présence de X' (faille de légitimité)	Présence de Y' (assouplissement)	Représentativité
		MB	CR	S						
1	USA FREEDOM Act	D	R	R	78% (338) 67	76% (142) 96% (44)	consensus	Oui (scandale public)	Oui (restriction légère des pouvoirs des agences de renseignement)	Premier recul des pouvoirs de police étendus depuis 2001

4.4 Le mécanisme causal de la législation antiterroriste

Toute reconstruction de processus prévoit d'identifier un mécanisme causal CM expliquant la relation entre X et Y, composé de parties n_1, n_2, \dots, n_n . Cette partie est consacrée à déterminer ces différents éléments et à définir les manifestations attendues de chacune. Ainsi, si la recherche de preuves découvre les manifestations prévues, on pourra dire que la thèse aura démontré l'existence d'un mécanisme causal. Selon la force des preuves découvertes, et la faiblesse des hypothèses alternatives, cette thèse aura renforcé plus ou moins fortement l'hypothèse de l'impact de la culture stratégique sur les positions adoptées par les parlementaires dans les débats parlementaires et *in fine*, sur la législation antiterroriste.

Si le dilemme de sécurité intérieure explique certainement une partie de la politique antiterroriste menée, il est insuffisant et cette thèse propose de le compléter, en considérant la culture stratégique comme une variable intervenante au moment de l'adoption de la législation antiterroriste. On propose le mécanisme causal suivant pour en définir précisément l'action.

4.4.1 N_1 : une faille de sécurité incite les partisans du durcissement à proposer une loi

Une fois la faille de sécurité identifiée, le Congrès se trouve face à deux choix binaires : d'abord, agir ou ne pas agir. Dans les cas sélectionnés, le Congrès a par définition choisi d'agir. Le deuxième choix consiste à être pour ou contre la proposition de loi élaborée par la commission concernée. La première étape du mécanisme est donc évidente :

n_1 : une faille de sécurité incite les partisans du durcissement à proposer une loi.

Les manifestations attendues de n_1 sont elles aussi évidentes. On doit retrouver dans les prises de parole des parlementaires en faveur de la nouvelle législation un lien direct entre la faille et la nécessité d'adopter la loi. De plus, on doit trouver des formulations inquiétantes de la faille identifiée, c'est-à-dire qui dépassent la simple évaluation objective des risques encourus : évaluations qu'un risque est important sans qu'il soit chiffré (nombre de morts, de blessés potentiels) ni paramétré (territoire touché, conditions de survenance du risque). Enfin, on doit trouver des réfutations non étayées des objections soulevées par les opposants au projet.

4.4.2 N_2 : les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogue

Une lecture flottante des débats parlementaires révèle la rareté des évaluations chiffrées et paramétrées des risques entraînés par les failles de sécurité formulées. Cet état de fait n'est pas imputable aux parlementaires : l'évaluation critique et basée sur

les faits des mesures antiterroristes sont extrêmement rares (sept en tout selon Lum *et al.*, 2008 : 38). Il en résulte un glissement rhétorique des débats d'une discussion argumentée des faits à un clivage entre partisans et opposants autour d'un mélange d'éthique de conviction dissimulée sous une éthique de responsabilité. Autrement dit, en l'absence de données objectives et systématiques sur l'efficacité des mesures antiterroristes, les parlementaires sont voués à déplacer le fondement de leurs arguments de la rationalité à la subjectivité morale, en utilisant des paralogismes¹⁷⁰ (référents identitaires, « bon sens », etc.) On formule ainsi la deuxième étape du mécanisme :

n₂ : les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique .

Les manifestations attendues de n₂ doivent se présenter sous deux formes. La première forme est celle d'une pseudo-éthique de responsabilité des arguments, invoquant le « bon sens » des mesures sujettes à débat. Plusieurs paralogismes (raisonnements faux de bonne foi), voire des sophismes (raisonnements faux de mauvaise foi), sont à trouver : généralisations abusives, faux dilemmes, arguments d'autorité, pétitions de principe, appels au peuple, pente glissante, homme de paille, raisonnement *post hoc*, argument du silence et naturellement, appel à la terreur. La deuxième forme est le recours à une éthique de conviction (cette loi est bonne/mauvaise, cette loi renforce/bafoue nos valeurs, les terroristes s'en prennent à nos valeurs, cette loi contredit les valeurs des Pères fondateurs, etc.) qui ne sont pas soutenues ou qui sont contredites par la recherche scientifique sur le phénomène terroriste.

¹⁷⁰ Un paralogisme est un raisonnement faux effectué de bonne foi. Il est possible que les parlementaires recourent également aux sophismes (raisonnements faux de mauvaise foi). Mais une telle assertion impliquerait de démontrer l'intention de tromper, tâche particulièrement difficile voire impossible à réaliser. Cette thèse utilise donc le terme paralogisme pour tous les raisonnements faux sans préjuger de l'intention du locuteur.

4.4.3 N₃ : les partisans du durcissement promeuvent le principe de coercition

Une fois le débat ancré sur le terrain paralogique, les parlementaires doivent faire appel aux arguments les plus aptes à leur faire gagner le débat. Du côté des durcisseurs, les meilleurs arguments sont ceux qui permettent le plus de diminuer l'incertitude générée par le risque terroriste. Or, deux aspects d'un risque sont cruciaux dans l'acceptation qu'en font les individus : sa familiarité et sa contrôlabilité (Harvey, 2008 : 55). Sachant que les États-Unis connaissent une période de faible risque sécuritaire et militaire, y compris en termes de fréquence d'attaques terroristes, les Américains ont une familiarité faible avec le terrorisme et, évidemment, aucune raison de vouloir l'augmenter. La seule variable permettant de diminuer l'incertitude du risque terroriste consiste à donner un *sentiment* de contrôle, quand bien même la réalité de ce contrôle serait entièrement théorique¹⁷¹. Le principe de coercition se retrouve dans les contours de la culture stratégique esquissés plus haut. L'exceptionnalisme, associé au sentiment d'invulnérabilité, témoigne de la confiance répandue parmi les Américains de leur capacité à façonner favorablement leur environnement. La technologie est le moyen inégalé du contrôle de cet environnement, l'avance américaine en ce domaine renforçant le sentiment d'exceptionnalisme. Enfin, le volontarisme témoigne de la propension à agir, dans le sens de la maîtrise de l'environnement, des dirigeants américains. Ainsi, il n'est pas besoin de présenter le terrorisme comme une menace existentielle, le présenter comme un risque suffit pour justifier des mesures exceptionnelles (Heller et Kahl, 2013 : 422 ; Harvey, 2008 : 160). On formule donc la troisième étape du mécanisme de la sorte :

n₃ : les partisans du durcissement promeuvent le principe de coercition

¹⁷¹ Exemple typique, les voyages en avion font plus peur que les voyages en voiture malgré leur risque bien inférieur : les individus sont très familiers de la voiture et ont le sentiment de la contrôler (de pouvoir agir en cas de problème). Là encore, c'est le *sentiment* de contrôle et non le contrôle lui-même qui est crucial, puisque c'est la confiance en sa capacité de contrôle de la voiture qui fait prendre des risques au conducteur et cause la majorité des accidents.

Les manifestations attendues de n_3 doivent se présenter sous la forme de motivations à contrôler qui présentent deux caractéristiques. Le contrôle recherché doit produire des effets rapidement (entre immédiatement et l'année $n+1$) et les gains espérés ne sont pas chiffrés ni quantifiés.

4.4.4 N'_1 : une faille de légitimité majeure incite les partisans de l'assouplissement à proposer une loi

En cas de faille de légitimité suffisamment importante, le rapport de force entre partisans du durcissement et de l'assouplissement est modifié par cette contrainte extérieure. Le Congrès se trouve face à deux choix binaires : d'abord, agir ou ne pas agir¹⁷². Dans le cas sélectionné, le Congrès a par définition choisi d'agir. Le deuxième choix consiste à être pour ou contre la proposition de loi élaborée par la commission concernée. La première étape du mécanisme menant à l'assouplissement est donc :

n'_1 : une faille de légitimité majeure incite les partisans de l'assouplissement à proposer une loi

Les manifestations attendues de n'_1 sont similaires à celles de n_1 . On doit retrouver dans les prises de parole des parlementaires en faveur de la nouvelle législation un lien direct entre la faille et la nécessité d'adopter la loi. De plus, on doit trouver une volonté de combler la faille identifiée : évaluations que la perte (ou le risque de perte) de légitimité populaire par les institutions est importante, accusations d'abus contre les agences de renseignement, affirmations de l'inefficacité des pouvoirs dont l'abus a conduit à la faille de légitimité. Enfin, on doit trouver des réfutations non étayées des objections soulevées par les opposants au projet.

¹⁷² On note que le Congrès est l'une des institutions les moins populaires des États-Unis (15% des sondés approuvant son action en 2011, Gagnon, 2012 : 289). En ce sens, la faille de légitimité, qui frappe en premier lieu des institutions attachées à l'exécutif (agences de renseignement), fournit une opportunité unique pour le Congrès d'améliorer son image.

4.4.5 N'₂ : les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique

Une lecture flottante des débats parlementaires révèle la rareté des évaluations chiffrées et paramétrées des risques entraînés par les failles de légitimité formulées. Cet état de fait n'est pas imputables aux parlementaires : l'efficacité et les abus des mesures sont particulièrement difficiles à identifier et démontrer, les coûts de la perte de légitimité sont difficiles à mesurer. Il en résulte un glissement rhétorique des débats d'une discussion argumentée des faits à un clivage entre partisans et opposants autour d'un mélange d'éthique de conviction dissimulée sous une éthique de responsabilité. Autrement dit, en l'absence de données objectives et systématiques sur les problèmes liés aux mesures antiterroristes, les parlementaires sont voués à déplacer le fondement de leurs arguments de la rationalité à la subjectivité morale, en utilisant des paralogismes (appel au « bon sens », aux valeurs, etc.) On formule ainsi la deuxième étape du mécanisme :

n'₂ : les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique.

Les manifestations attendues de n₂ doivent se présenter sous deux formes. La première forme est celle d'une pseudo-éthique de responsabilité des arguments, invoquant le « bon sens » des mesures sujettes à débat. Plusieurs paralogismes (raisonnements faux de bonne foi), voire des sophismes (raisonnements faux de mauvaise foi), sont à trouver : généralisations abusives, faux dilemmes, arguments d'autorité, pétitions de principe, appels au peuple, pente glissante, homme de paille, raisonnement *post hoc*, argument du silence et naturellement, appel à la terreur. La deuxième forme est le recours à une éthique de conviction (cette loi est bonne/mauvaise, cette loi renforce/bafoue nos valeurs, les terroristes s'en prennent à nos valeurs, cette loi contredit les valeurs des Pères fondateurs, etc.) qui ne sont pas soutenues ou qui sont contredites par la recherche scientifique sur le phénomène terroriste.

4.4.6 N₃ : les partisans de l'assouplissement promeuvent le principe de redevabilité

Une fois ouverte la question de la légitimité des pouvoirs accrus, accordés quelques années plus tôt par le Congrès, les parlementaires doivent proposer un assouplissement de la loi qui remplisse deux conditions : l'assouplissement doit être partiel ; les abus ayant conduit à la faille de légitimité doivent être présentés comme des anomalies du système antiterroriste et non pas des résultats prévisibles. Ces deux conditions visent à préserver la légitimité des agences visées (et à ne pas subir leur opposition trop vive à l'assouplissement) et celle du Congrès dont les lois de durcissement antérieures ont conduit aux abus¹⁷³. On formule donc la troisième étape du mécanisme de la sorte :

n₃ : les partisans de l'assouplissement promeuvent le principe de redevabilité.

Les manifestations attendues de N₃ doivent se présenter sous la forme de motivations à renforcer la redevabilité des institutions, qui présentent deux caractéristiques. La redevabilité recherchée doit produire des effets rapidement (entre immédiatement et l'année n+1) et les gains espérés ne sont pas chiffrés ni quantifiés.

4.5 Techniques de collecte et d'analyse des données : analyse qualitative manuelle de contenu

Avant de procéder à l'analyse de contenu des débats, il est nécessaire de présenter le contenu des lois ainsi que le contexte de leur élaboration. Cette étape sert donc deux buts : présenter les mesures incluses dans des textes longs et complexes ; ancrer les débats dans leur environnement politique plus large. Ce travail de contextualisation est indispensable dans une démarche institutionnaliste historique.

¹⁷³ Le fait que Sensenbrenner ait à la fois rédigé le Patriot act et le Freedom act suggère que les partisans de l'assouplissement ne sont pas en majorité des opposants frontaux aux partisans du durcissement.

Le prochain chapitre sera l'objet de cette présentation. Il s'intéressera particulièrement aux processus et institutions ayant eu un lien avec les failles de sécurité et de légitimité identifiées : actions de l'exécutif et de ses agences administratives en matière antiterroriste, décisions de la Cour suprême, avis des commissions parlementaires sur les lois débattues, réaction des organisations de la société civile. Les sources mobilisées pour cette contextualisation seront un mélange de sources de première main (pour les documents officiels) et de seconde main (pour le contexte politique général). La restitution de ces trois contextes se fera en entonnoir. Sera d'abord traité le contexte extrinsèque des trois cas : d'une part les autres lois importants de la décennie et d'autre part le contexte politique entourant l'adoption des trois lois. Seront ensuite traités les trois lois selon trois angles d'attaque : leurs caractéristiques factuelles, en particulier la structure de la tension entre partisans et opposants aux lois ; les mesures adoptées de nature à empiéter sur les libertés publiques ; et le travail des commissions parlementaires précédant la discussion en séance.

Après ce chapitre de présentation des cas, on procède à l'analyse de contenu proprement dite. Étant donné que l'objectif est d'identifier les éléments d'une culture stratégique, il est nécessaire de procéder à un codage ouvert (Strauss et Corbin, 1998 : 101), utile lorsque « la grille d'analyse n'est pas définie au départ » (Andreani et Conchon, 2005 : 5). Cette démarche inductive permettra de laisser s'exprimer au maximum le corpus et au minimum les préjugés du chercheur. Elle permet de « rester aussi près du matériau que possible » (Mayring, 2000 : 3) pour « éviter que les concepts théoriques existants surdéterminent l'analyse et obscurcissent la possibilité d'identifier et de développer de nouveaux concepts et théories. » (Lewins et Silver, 2007 : 84.) Cependant, un codage ouvert n'est jamais purement inductif et une telle analyse implique nécessairement une dose de raisonnement déductif : on recherche si les traces du mécanisme causal se retrouvent dans le corpus. En ce sens, le raisonnement est abductif, c'est-à-dire procède à un aller-retour constant entre induction et déduction. Concrètement, une minorité des catégories sont créées *ex ante*

pour correspondre au contenu recherché dans les éléments du mécanisme causal. Le reste des catégories est créé de manière *ad hoc* en fonction des thèmes émergeant « naturellement » du corpus.

La création de catégories devra respecter les règles d'homogénéité, d'exhaustivité, d'exclusivité, d'objectivité et de pertinence (Bardin, 1980 : 121.) L'unité d'analyse sélectionnée est syntaxique : le contenu est codé intégralement par (portions de) phrases (Ghiglione *et al.*, 1985 : 18-24), les unités de sens étant constituées de thèmes (Bardin, 1980 : 104). Les thèmes comprennent d'un côté des catégories qui ne nous intéressent pas directement, qu'il s'agisse de contenu secondaire dans l'analyse (affirmation du deuil, félicitations pour le travail effectué) ou de formulations rituelles (l'ensemble du langage procédural). De l'autre côté, on retrouve les catégories significatives dans la démonstration, qui rassemblent tous les propos ayant trait aux motivations des parlementaires.

L'analyse de contenu est manuelle, « celle où le chercheur doit le plus investir, mais aussi celle qui lui donne le plus de liberté et qui se rapproche le plus des méthodes traditionnelles d'analyse. » (*idem* : 156.) Plusieurs logiciels permettent de procéder à cette démarche. Avec ces outils, le chercheur peut coder les unités de sens du corpus en catégories représentant les thèmes du texte. Cela permet d'élaborer des données statistiques (fréquence des catégories) qui mesurent le poids relatif de chaque thème, c'est-à-dire de quantifier une donnée qualitative.

Pour cette analyse manuelle, le logiciel Nvivo (en l'occurrence la version 7.0.281.0 SP4) offre une panoplie d'outils utiles pour décomposer le corpus et illustrer les résultats obtenus par des graphiques et des tableaux (*idem* : 169.)

Chacune des trois analyses de contenu fera l'objet d'un chapitre à part entière (troisième partie de cette thèse). Naturellement, c'est le lien entre ces trois moments historiques qui nous intéresse et qui donne tout son sens à la vérification de l'hypothèse. L'analyse comparée des résultats des trois débats prendra place en conclusion, qui s'attachera à donner l'adéquation de sens aux relations ($X \rightarrow Y$) et ($X' \rightarrow Y'$) dont les trois derniers chapitres auront donné l'adéquation causale.

4.6 Morphologie des cas : méthode des cas les plus différents

La morphologie des cas correspond, en langage statistique, à une sélection des cas les plus différents (*most-different method*), dans lesquels « seule une variable indépendante ainsi que la variable dépendante co-varient, alors que toutes les autres variables indépendantes plausibles affichent des valeurs différentes. »¹⁷⁴ (Seawright et Gerring, 2008 : 306.)

Dans les trois cas sélectionnés (Patriot act, Patriot sunsets extension act et Freedom act), les deux premiers vérifient X (faille de sécurité) et Y (durcissement de la loi) tandis que le dernier vérifie X' (faille de légitimité) et Y' (assouplissement de la loi). Mais en dehors de cela, les autres variables indépendantes affichent des valeurs différentes. Reprenons les six hypothèses alternatives présentées dans le chapitre trois : le clivage partisan est changeant dans les trois cas sélectionnés, les trois lois ayant été adoptées par des majorités différentes au Congrès et à la Maison blanche : respectivement par consensus sous majorité républicaine, avec l'opposition de la majorité démocrate de la Chambre des représentants dans un Congrès divisé et avec l'opposition des républicains du Sénat sous majorité républicaine (voir Tableau 10 p. 144 ou 360). Si la rationalité (pure ou économique/électorale) du durcissement pouvait expliquer les deux premiers cas, il n'explique pas l'assouplissement du troisième cas. La peur n'explique pas non plus le maintien des lois du durcissement ni leur recul partiel en 2015, sachant que le niveau de peur¹⁷⁵ a baissé rapidement après le 11 Septembre, ce qui est contradictoire avec l'adoption du Patriot sunsets extension act (2011) et les deux premiers échecs du Freedom act (2013 et 2014), qui a par

¹⁷⁴ « Specifically, the researcher tries to identify cases where just one independent variable as well as the dependent variable covary, and all other plausible independent variables show different values. »

¹⁷⁵ On note que l'évaluation de l'état du risque terroriste est plus liée à des scénarios spécifiques d'attaque qu'à l'existence d'une peur générale et diffuse. Ces scénarios spécifiques d'attaque sont de tout ordre : attaques effectuées, tentées ou même hypothétiques. En effet, face à l'évocation d'un scénario attaque *hypothétique*, les répondants se déclarent encore plus favorables au renforcement des mesures de sécurité aériennes que face à l'évocation du scénario d'une attaque passée (Brooks et Manza, 2013:93-105).

contre fini par être adopté simultanément à l'ascension de l'Organisation de l'État islamique (2015). Enfin, le dilemme de sécurité intérieure est potentiellement vérifié dans les deux premiers cas (durcissement) mais assurément pas dans le troisième (assouplissement).

L'utilisation de cas les plus différents permet des démonstrations de type confirmation, c'est-à-dire d'apporter « une preuve faible de l'existence d'une relation causale »¹⁷⁶ (*idem* : 298). Cette méthode est congruente avec le test du pistolet que cette thèse applique à notre hypothèse du rôle de la culture stratégique (voir note 156), qui permet d'augmenter la vraisemblance d'une hypothèse sans la démontrer formellement. En d'autres termes, la démonstration proposée n'a pas vocation à offrir une démonstration hors de tout doute de l'existence et de l'effectivité d'un mécanisme causal. Elle vise plutôt à augmenter la probabilité de son existence et de son effectivité en l'absence d'hypothèse alternative plus probable. Elle offre ainsi à l'hypothèse ayant la plus grande probabilité parmi les hypothèses existantes les moyens de répondre à la double exigence d'adéquation de sens et d'adéquation causale (Weber, 1995).

4.7 Limites de la démonstration et prévention contre les biais possibles

La démonstration proposée connaît des limites intrinsèques à sa méthodologie qu'il est indispensable d'explicitier. La reconstruction de processus implique de s'interroger sur certaines probabilités (probabilité que l'hypothèse soit valide, probabilité de trouver les preuves de l'hypothèse, probabilité de trouver les preuves des hypothèses alternatives, probabilité que les preuves trouvées s'expliquent par d'autres hypothèses) mais aussi sur les sources potentielles de biais dans les preuves et sur la fiabilité des mesures effectuées (Beach, 2014).

¹⁷⁶ « Use : *Exploratory or confirmatory* ; to (1) *eliminate necessary causes (definitively)* or (2) *provide weak evidence of the existence of a causal relationship*. »

La probabilité antérieure à l'analyse que l'hypothèse soit valide est faible, ce qui justifie d'employer un test de confirmation comme celui du pistolet : trouver la preuve améliore la présomption de validité de l'hypothèse ; ne pas la trouver n'élimine pas l'hypothèse (l'hypothèse est asymétrique). La réfutation des hypothèses alternatives est ici cruciale pour améliorer la confiance en l'hypothèse privilégiée. Dans sa défense de la science comme ensemble des propositions réfutables, Popper montre que la faible probabilité antérieure d'une hypothèse est fortement désirable. Plus une proposition offre de possibilités de réfutation par l'expérience, plus elle est réfutable (Popper, 2002 : 96) ; en augmentant les opportunités de réfutation, sa probabilité logique diminue (*idem* : 102-103) ; plus les paramètres¹⁷⁷ d'une proposition sont parcimonieux, plus elle est réfutable (*idem* : 111) ; en augmentant les opportunités de réfutation, sa portée augmente, elle dispose d'un plus grand degré d'universalité, et donc contient plus d'informations (*idem* : 96) ; en étant plus parcimonieuse et plus générale, elle est alors plus simple (*idem* : 127). Popper établit donc une corrélation positive entre degré de réfutabilité, d'improbabilité antérieure, de parcimonie des paramètres, d'information et de simplicité. Pour lui, il est donc désirable de formuler les hypothèses les plus simples, contre-intuitives et réfutables possibles afin de produire des résultats livrant le plus d'informations sur le monde avec le moins d'hypothèses possibles. Il montre ainsi la pertinence de l'aphorisme de Schopenhauer selon lequel « la solution d'un problème souvent apparaît d'abord comme un paradoxe avant de devenir un truisme » (cité dans Popper, 2002 : 126-127).

La probabilité de trouver les preuves de l'hypothèse est forte : si l'objectif des partisans du durcissement est effectivement le principe de la coercition et celui des partisans de l'assouplissement la redevabilité, la probabilité de trouver des manifestations des parties du mécanisme causal est forte et peut difficilement s'expliquer par des hypothèses alternatives. En effet comment expliquer la

¹⁷⁷ Comme les hypothèses auxiliaires protégeant le cœur d'une théorie dans la description des programmes de recherche par Lakatos (1989).

conjonction d'injonctions à durcir la loi non soutenues par des données scientifiques (n_1), du déplacement le débat sur le terrain paralogique (n_2) et de la promotion de la sécurité des citoyens (n_3) autrement que par la motivation fondamentale des parlementaires à renforcer la coercition suite à l'identification d'une faille de sécurité ? Comment expliquer la conjonction d'injonctions à assouplir la loi (n'_1), du déplacement le débat sur le terrain paralogique (n'_2) et de la promotion de la liberté des citoyens (n'_3) autrement que par la motivation fondamentale des parlementaires à renforcer un sentiment de redevabilité des institutions suite à l'identification d'une faille de légitimité ?

La probabilité de trouver des preuves des hypothèses alternatives est forte. L'hypothèse alternative la plus crédible est celle du dilemme de sécurité intérieure. Les preuves confirmant cette hypothèse devraient prendre la forme d'invocations par les élus de l'opinion. Or, il y a peu de raisons pour un élu de dissimuler une telle influence, le gain étant important (l'appel au peuple étant un paralogisme puissamment fédérateur) et le risque faible (ce paralogisme n'est pas considéré comme honteux). Afin de favoriser la détection de ces preuves, l'analyse de contenu contient une catégorie dédiée à cet argument.

Naturellement, la démonstration n'est pas sans risque. En premier lieu, il faut rappeler que cette thèse adopte une ontologie structurale et explicative, et par suite considère qu'il est possible d'établir des présomptions de causalité à partir des conditions objectives qui contraignent les actions des agents. En outre, cette thèse propose un modèle parcimonieux et suffisant comme explication alternative aux explications existantes. Ce modèle n'est pas formellement démontré par la thèse, qui vise simplement à réfuter les explications alternatives et à renforcer la crédibilité du modèle. Ce modèle ne vise pas à rendre compte exhaustivement de la réalité dans toute sa complexité mais à ne retenir que le nombre minimal de postulats (parcimonie) permettant de prédire efficacement la réalité (suffisant), en négligeant temporairement les hypothèses qui sont pertinentes mais pas contradictoires avec lui.

En outre, se pose la question de la congruence entre les paroles et les

comportements : l'expression d'une motivation n'est pas la garantie qu'elle soit la cause du comportement. Cependant, la nature des enjeux terroristes réduit le risque d'une dissociation entre motivation exprimée et motivation réelle. En effet, les partisans du durcissement comme ceux de l'assouplissement peuvent légitimement revendiquer l'ascendant moral : défendre « la sécurité » des citoyens comme défendre leur « liberté » peut facilement s'adosser à des principes éthiques et constitutionnels des plus légitimes. Autrement dit, les élus ont un faible incitatif à exprimer des motivations mensongères.

Un autre risque de la démonstration réside dans la forte probabilité de trouver des paralogismes. Un débat parlementaire n'est pas une démonstration scientifique. Il ne peut être considéré comme anormal de détecter des paralogismes dans la politique antiterroriste alors qu'ils sont répandus dans le monde politique en général. Pour cette raison, la démonstration ne se focalise pas sur la fréquence des paralogismes. Elle se concentre plutôt sur leur type (appel au peuple, à la peur, etc.), sur la résultat désiré de ceux qui les mobilisent (durcisseurs ou assouplisseurs) et sur la nature des arguments qui sont étayés par les faits (quelle type de mesure est le mieux étayé).

Un dernier risque de la démonstration réside dans la nature qualitative de l'analyse de contenu, de laquelle la subjectivité du chercheur ne peut être totalement expurgée. De plus, la nature des observations en sciences humaines, en particulier des documents historiques, doivent par défaut mettre en garde le chercheur sur la fiabilité des sources qu'il utilise. Il n'est pas ici question de leur authenticité ni de leur précision mais des risques de manipulation, de mauvaise interprétation, d'extrapolation et de biais de confirmation¹⁷⁸. Pour contrer ce risque, l'analyse doit être le plus explicite et concrète que possible et les résultats de l'analyse doivent

¹⁷⁸ Une étude indique que le biais de confirmation est intrinsèque à la faculté humaine de raisonner : « le raisonnement agit exactement comme un mécanisme argumentatif : rechercher des arguments qui soutiennent une conclusion donnée et, toutes choses égales par ailleurs, privilégier les conclusions pour lesquelles des arguments peuvent être trouvés. » (« *reasoning does exactly what can be expected of an argumentative device: Look for arguments that support a given conclusion, and, ceteris paribus, favor conclusions for which arguments can be found.* », Mercier et Sperber, 2010.)

confirmer massivement chaque élément du mécanisme causal pour être considérés comme valides.

En définitive, la recherche d'inférences causales, dans cette thèse mais plus largement en sciences humaines, ne doit pas se percevoir ni être perçue comme le moyen de réduire au silence le doute et la critique par le truchement du vocabulaire et des outils des sciences exactes, mais comme la volonté d'appliquer la plus grande rigueur possible au raisonnement et de conserver une confiance toujours précaire dans tout résultat obtenu.

4.8 Considérations normatives : favoriser l'émancipation individuelle et collective

En conclusion de l'exposition des fondements de la méthodologie employée et du risque de biais méthodologiques, il est nécessaire d'évoquer les biais normatifs qui guettent le chercheur, en particulier dans un domaine aussi vulnérable à la politisation, au statocentrisme et à la récupération que l'étude de l'antiterrorisme. Cette thèse est confrontée à un certain nombre d'enjeux normatifs propres aux recherches en relations internationales et au champ spécifique de l'étude du terrorisme et de l'antiterrorisme.

D'un point de vue normatif, l'étude de l'antiterroriste se heurte d'emblée à des questions sérieuses. Tout d'abord, l'objet lui-même est la cible de rapports de force fondamentaux qui entravent l'émergence d'un socle consensuel de définitions et de postulats. Ensuite, les conséquences graves des mesures antiterroristes coercitives exigent du chercheur un positionnement normatif explicite. En ce qui concerne les obstacles à l'établissement de définitions et de postulats couramment admis ouvrant la voie à la cumulation de connaissances, quelle position adopter ? La simple utilisation des termes « terrorisme » et « antiterrorisme » est source de biais en cas de réflexivité insuffisante du chercheur. D'un côté, les problèmes définitionnels et typologiques liés à l'étude du terrorisme sont bien connus. S'appuyant sur la profusion des définitions, Horgan et Boyle (2008 : 56) en déduisent « que les

jugements sur ce qu'est et n'est pas le terrorisme sont par nature contestés. »¹⁷⁹ Cette profusion est en réalité une illusion. En effet, la grande majorité des définitions, y compris les définitions gouvernementales sur lesquelles s'appuient les bases de données, combinent entre un et trois éléments du triptyque : (1) violence politique ; (2) acteur subétatique ; (3) ciblage de civils¹⁸⁰. Or, « une violence politique contre des non-combattants » est « un acte de guerre. » Cette définition peut donc être simplifiée en la proposition suivante : un groupe subétatique commet un acte de guerre. Ainsi, « quand la définition n'exclut pas l'État comme auteur possible de terrorisme, n'importe quel acte de violence politique relève techniquement du terrorisme. C'est le cas par exemple des définitions de Hardman, Horowitz, Laqueur, Wilkinson, Hoffmann, Gurr, Crelinsten, Ganor, Merari, Richardson, Chomsky, Rapoport et Neumann (Easson et Schmid, 2011: 100-148). » (Clément, 2014 : 358) La seule utilité de recourir au terme terrorisme serait donc de désigner spécifiquement une violence subétatique qui par ailleurs ne se distinguerait pas fondamentalement de la violence étatique. Ce terme utilisé par l'État ne servirait-il donc qu'à désigner la violence de l'autre, par nature illégitime, et à absoudre sa propre violence, par nature légitime ? Les termes antiterrorisme et contre-terrorisme renforcent cette impression : l'État essaie de *contrer* une agression injustifiée. Ce choix de mots s'inscrit dans notre prémisse qui fait de l'antiterrorisme une forme de violence étatique par nature légitime et rationnelle car strictement caractérisée par la proportionnalité et la protection. Il s'agit bien d'un choix qui n'a rien d'axiologiquement neutre, tant d'autres termes moins connotés ou à charge positive existent et sont parfois utilisés : violence politique, résistance, revitalisation, par exemple. L'idée de réaction est

¹⁷⁹ « *Terrorism scholars have realized that judgements about what is and is not terrorism are inherently contested.* »

¹⁸⁰ Les autres éléments récurrents (création d'un climat de peur ; usage ou menace d'usage de la violence pour contraindre un ennemi ; tentative d'adresser un message à une audience plus large que les victimes directes) sont inutiles car non spécifiques au terrorisme : n'importe quelle violence suscite de la peur chez ceux qui en témoignent ; n'importe quelle violence politique cherche à contraindre un ennemi ; n'importe quelle violence politique envoie un message à d'autres personnes que les victimes qui périssent dans l'acte.

largement enracinée par la communauté scientifique qui, sous l'injonction de proposer des conclusions opérationnalisables, se trouve inévitablement dans la situation de contribuer à l'antiterrorisme. Cette injonction se matérialise par les programmes de financement (p. ex. : Minerva Research Initiative aux États-Unis, programme Kanishka au Canada) qui problématisent (*frame*) les questions pertinentes à poser sur le terrorisme et l'antiterrorisme. Sans qu'il soit nécessaire d'imposer aux chercheurs des résultats prédéfinis, ces programmes attirent, sélectionnent et encouragent un certain type de recherche et en désincitent un autre type. En ce sens, le refus des approches critiques d'offrir des *solutions* est cohérent avec leur objectif d'émancipation (il faut abattre toutes les contraintes injustifiées par la vie en société qui s'opposent à la maximisation de l'accomplissement des individus), leur volonté de ne pas participer à la réduction du champ des possibles. Pourtant, on pourrait également dire que ce refus de confronter les approches rationalistes sur le terrain de la praxis leur laisse en fait le champ libre et participe ainsi à la réduction du champ des possibles ; de même, le discours de l'émancipation peut facilement servir de justification à l'ordre international post-guerre froide (McCormack, 2010), à l'image des ambiguïtés qui entourent la responsabilité de protéger. En résumé, à *l'intérieur même du point de vue critique*, s'abstenir de formuler des propositions à destination des praticiens est un moyen efficace en vue d'une éthique de conviction (s'abstenir de réduire le champ des possibles) mais pas d'une éthique de responsabilité (faire progresser concrètement l'émancipation). En outre, s'adresser aux praticiens n'est pas une garantie d'asservissement de la recherche aux intérêts de l'État. Ainsi, si l'on accepte avec Abrahms que l'antiterrorisme peut adopter trois grandes approches (2008 : 103), la confrontation, l'apaisement et la promotion de la démocratie, on constate qu'au moins l'une de ces stratégies, l'apaisement, peut difficilement être comprise comme une légitimation évidente de la puissance de l'État et du complexe sécuritaire-industriel. Cette voie a été empruntée notamment par Dugan et Chenoweth (2012), qui montrent, contre l'idée reçue et plusieurs recherches, que les actions répressives d'Israël entre 1987 et 2004 ne réduisent pas le « terrorisme palestinien »

(voire l'augmentent) tandis que les actions de conciliation sont généralement liées à une baisse de la violence d'origine palestinienne. Ainsi, la thèse de ces deux chercheuses, de type rationaliste et appuyée par le programme Kanishka, offre une connaissance qui bat en brèche une approche répressive et « de bon sens » du terrorisme. Elle offre un démenti à l'hypothèse d'une communauté universitaire « aux ordres » de l'État nourricier jusque dans ses politiques les plus illibérales. Cet exemple fournit une illustration adéquate de la possibilité de lier critique théorique des pratiques de domination de l'État et formulations pratiques à destination de l'État.

De la sorte, cette thèse prend acte des reproches des chercheurs critiques sur les biais fréquents des études sur le terrorisme (déficit de réflexivité, orienté vers la recherche de solutions, statocentrisme) mais aussi les critiques tout aussi sévères faites par les chercheurs « orthodoxes » : « Les chercheurs du terrorisme ont décrit leur champ comme stagnant, faiblement conceptualisé, dépourvu de rigueur, dénué de théories, de données et de méthodes adéquates. » (Stampnitzky, 2011 : 13-14.) Selon l'auteur, les études sur le terrorisme apparaissent comme un « espace interstitiel de la production de la connaissance ». Espace interstitiel signifie manque d'autonomie dans la mesure où elles ne forment pas une discipline dotée des institutions permettant d'assurer sa perpétuation. Cela fait des études sur le terrorisme un champ dans lequel la connaissance est « produite, consommée et légitimée » par de multiples acteurs, « y compris au sein de l'université, des médias et de l'État. » (*idem* : 3) Médias et État dont le critère fondamental d'évaluation n'est pas celui de la rigueur scientifique mais respectivement celui de « l'efficacité » dans la prestation de sécurité et celui de l'audimat. Le chercheur sur le terrorisme est ainsi faiblement pourvu pour faire valoir une connaissance scientifique modeste face à aux exigences et prétentions immodestes des idées reçues et des régimes de vérité émanant des acteurs étatiques et médiatiques. Ce problème est accentué par le fait que les études sur le terrorisme « attirent les charlatans et les amateurs comme la flamme d'une bougie attire les papillon » (Ranstorp, 2009 : 26) et autres experts autoproclamés (Magnus Ranstorp va jusqu'à nommer plusieurs « imposteurs », *idem* : 26-31) Ainsi, les chercheurs sur

le terrorisme sont conduits à vouloir soit occuper les terrains praticien et médiatique au risque de voir leur intégrité intellectuelle altérée soit conserver leur posture théorique intacte et accepter le risque que des « experts » les remplacent de manière insatisfaisante.

Si une normativité émancipatrice semble prévenir ces risques, elle n'est pas sans poser des problèmes (voir note 52). Des chercheurs « orthodoxes » ont également souligné le flou entourant de contenu concret d'une normativité émancipatrice : « L'un de nos plus vifs doutes concernant les C.T.S. est que le sens précis de cet engagement envers l'émancipation n'a pas été clarifié au-delà de la notion sommaire que « l'émancipation » impliquerait de renforcer les voix de la modération et d'augmenter l'influence de la parole politique de certains groupes dissidents »¹⁸¹ (Horgan et Boyle, 2008 : 54.) À cet égard, la définition par la négative proposée par Chomsky (2001 : 17) est plus précise : « chercher et identifier les structures d'autorité, de hiérarchie et de domination dans tous les aspects de la vie et de les remettre en question ; à moins qu'on ne puisse leur trouver une justification, elles sont illégitimes et devraient être démantelées pour accroître la portée de la liberté humaine. »¹⁸² Or, « chercher et identifier les structures d'autorité, de hiérarchie et de domination » associées à l'antiterrorisme est précisément le but de cette thèse. Il revient au lecteur d'en juger les « justifications. »

¹⁸¹ « One of our chief concerns about CTS is that the precise meaning of this commitment to emancipation has not been made clear, beyond the basic point that « emancipation » would involve strengthening the voices of moderation and increasing the political voice of some dissident groups. »

¹⁸² « I think it only makes sense to seek out and identify structures of authority, hierarchy, and domination in every aspect of life, and to challenge them; unless a justification for them can be given, they are illegitimate, and should be dismantled, to increase the scope of human freedom. »

CHAPITRE V

DESCRIPTION COMPAREE DES TROIS CAS D'ETUDE (PATRIOT ACT, PATRIOT SUNSETS EXTENSION ACT ET FREEDOM ACT)

Ce chapitre est conçu comme un outil de contextualisation des trois cas sélectionnés. Cette contextualisation est nécessaire car si le mode de démonstration exclut par définition tout texte hors des débats parlementaires précédant les votes, il serait illusoire de prétendre accroître la connaissance et même donner de la pertinence à la présomption de causalité démontrée sans détailler le contexte extrinsèque et intrinsèque des lois retenues. En outre, cette étape est une nécessité théorique de la thèse dans la mesure où la démarche institutionnaliste historique de même que le concept de culture stratégique exigent de se pencher sur la durée afin de déterminer les structures (normes, institutions) qui se perpétuent au-delà des changements conjoncturels, quitte à mettre en évidence des changements structurels dus à une concurrence entre structures en friction entre elles. Plus précisément, le but de ce chapitre est double : ancrer les débats parlementaires de ces lois dans leur contexte sociopolitique ; présenter le détail des lois et leur parcours à l'intérieur du Congrès jusqu'au moment du débat précédant leur adoption.

Pour remplir ces objectifs, ce chapitre procède à cette contextualisation des processus et institutions ayant influencé les conditions de production des trois lois et par suite, c'est-à-dire les conditions de production des discours tenus lors des débats (écriture, énonciation), objets de la démonstration centrale. On divise le contexte en deux. En premier lieu, on analyse le contexte extrinsèque, qui rassemble les faits extérieurs à l'État les plus importants pour la production législative, en particulier les failles de sécurité et de légitimité identifiées comme cruciales dans le déclenchement du mécanisme causal mais aussi d'autres éléments contextuels (état du jihadisme au moment de la discussion des lois, état de l'opinion publique). En second lieu, on analyse le contexte intrinsèque, qui rassemble les actes de l'État, en dehors des débats

au Congrès, qui ont entouré la production législative, en particulier les positions et actions de la Maison blanche et de ses agences administratives, les décisions de la Cour suprême, les avis des commissions parlementaires sur les lois débattues. Les sources utilisées sont à la fois de première main (documents officiels, enquêtes d'opinion) et de seconde main (pour le reste du contexte).

La restitution de ces trois cas se fera en deux temps. Dans un premier temps en présentant d'abord le contexte externe de l'adoption de chaque loi, notamment les lois adoptées autres que les trois lois sélectionnées puis les débats ayant entouré l'adoption des trois cas (a). Dans un second temps, en analysant le contexte interne des trois cas, soit les données factuelles concernant les lois, les mesures les plus importantes et la procédure législative qui les a accompagnés (b).

5.1 Contexte extrinsèque des trois cas : une décennie de durcissement sans résistance efficace

Les conditions d'adoption des trois cas sélectionnés, et plus largement de toute la législation antiterroriste depuis 2001, sont particulièrement éclairantes sur leur sens et leur contenu. Elles mettent en lumière la structure d'un Congrès soumis à une tension entre deux cultures stratégiques en confrontation, dont l'alternance résulte de modifications de l'environnement. En l'occurrence, ces modifications conditionnant le primat (temporaire) d'une culture stratégique sur une autre sont les failles de sécurité et de légitimité à l'origine d'une action du législateur.

Sur la période 2001-2015, on observe le maintien d'une forte majorité en faveur du durcissement. Sur les 26 lois adoptées, onze l'ont été sans dissension, c'est-à-dire à l'unanimité (*without objection* à la Chambre des représentants, *unanimous consent* au Sénat) ou au vote par acclamation. Les plus faibles majorités en faveur de lois durcissantes frôlent les deux tiers : 58% à la Chambre des représentants et 65% au Sénat, proportions réunies pour le Military commissions act de 2006 (voir Tableau 9 p. 358). Cette loi chargée de contourner la décision *Hamdan v. Rumsfeld* de la Cour

suprême octroyant l'*habeas corpus* aux détenus de Guantanamo a rencontré la ferme opposition des démocrates du Congrès. Les majorités obtenues en faveur de l'assouplissement se révèlent bien plus fragiles. Le Military commissions act de 2009, issu lui aussi de la censure des commissions militaires par la Cour suprême (*Boumediene v. Bush*) mais dont le but était de conformer la loi à cette décision, a certes été adopté par une confortable majorité. Mais la loi n'a recueilli l'approbation que de 25% des élus républicains. Le Freedom act, quant à lui issu d'un véritable travail bipartisan, a certes rassemblé les trois quarts des démocrates et des républicains de la Chambre des représentants. Mais seule une minorité des sénateurs républicains ont voté pour (43%), le Sénat ayant adopté la loi par la mobilisation quasiment unanime de la minorité démocrate (voir Tableau 8 p. 356). Autre trait marquant, les deux Military commissions acts figurent parmi les lois les plus clivantes de la période : la première impliquait le plus grand empiètement des libertés publiques (l'*habeas corpus*), ce qui a mobilisé les partisans de la liberté, et la seconde impliquait l'annulation d'un grand nombre de procédures en cours, ce qui a mobilisé les partisans de la sécurité.

Dans ce contexte, il est nécessaire de dresser un portrait sommaire des conditions dans lesquelles les trois cas sélectionnés ont pris place, en éclairant d'abord les autres lois importantes adoptées durant la période (en particulier le Homeland security act, l'Intelligence reform and terrorism prevention act et l'USA PATRIOT improvement and reauthorization act)¹⁸³, puis en détaillant le contexte d'adoption des trois lois sélectionnées.

¹⁸³ Cette thèse ne traite pas des Military commissions acts pour deux raisons. La première, d'ordre théorique : les Military commissions acts concernent l'antiterrorisme extérieur, soit les étrangers et le droit de la guerre, tandis que cette thèse se concentre sur l'antiterrorisme intérieur, c'est-à-dire les lois affectant les individus présents sur le territoire américain, en particulier les citoyens. La deuxième, d'ordre méthodologique : le Military commissions act de 2009 a été adopté en tant que chapitre XVIII de la loi de finances de la défense de 2009 (National defense authorization act for fiscal year 2010), ce qui rend l'analyse de ce texte fortement incertaine ; soit on analyse la portion des débats consacrée aux commissions militaires sans pouvoir en connaître l'impact sur le vote, soit on impute le résultat du vote aux débats sur les commissions militaires. En tout état de cause, la tension autour du traitement des combattants irréguliers (et plus largement des choix budgétaires de défense de la majorité démocrate)

5.1.1 Contexte historique de l'activité législative : les autres lois importantes de la décennie

Avant le 11 Septembre, le terrorisme était un enjeu parmi d'autres de la politique étrangère et de sécurité américaine, sans en être l'un des concepts structurants. La source principale de terrorisme était considérée comme intérieure et liée à l'extrême droite, en raison de l'attentat d'Oklahoma City de 1995, jusqu'alors l'attentat le plus meurtrier sur le sol américain¹⁸⁴. Le 11 Septembre, pire attaque d'origine étrangère sur le sol américain depuis celle de Pearl Harbor (1941). La quadruple attaque était typiquement un cygne noir, un choc systémique imprévisible. Les conséquences d'un tel événement catastrophique étaient elles par contre prévisibles : il s'est agi de la « crise extérieure » provoquant « l'accession à l'hégémonie d'une certaine culture stratégique. » (Johnston, 1995 : 53.) Cette crise, sous la forme d'une faille de sécurité, a donc mis en mouvement le principe de la coercition, remplissant une fonction de contrôle et aboutissant au durcissement, sans que les partisans de la liberté ne puisse contrer la dynamique et ce pendant des années.

À partir de ce moment, deux changements majeurs s'opèrent : la reconfiguration de la hiérarchie des priorités des États-Unis et les objectifs militaire et de sécurité que le pays se fixe. Le terrorisme se retrouve au sommet de la hiérarchie des politiques régaliennes. Le but affiché est l'élimination d'Al-Qaïda et une stratégie est mise en place pour y parvenir (9/11 Commission Report, 2004 : 108). Il s'agit bien de changements majeurs car presque deux décennies, quatre mandats

mérite l'attention d'une recherche future, comme en témoigne le fait que le National defense authorization act for fiscal year 2010 est la seule loi liée au terrorisme entre 2001 et 2015 qui ait réuni la majorité des républicains des deux chambres (alors minoritaires) contre elle (voir Tableau 8 p. 352).

¹⁸⁴ Hors territoire américain, deux attentats ont causé plus de morts que l'attentat de 1995 (168 morts) : les attentats de Beyrouth de 1983 (241 militaires tués), l'attentat du vol Pan Am 103 de 1988 (189 morts). Le 11 Septembre est l'attentat le plus meurtrier de l'histoire connue, hors acte de guerre, tous lieux et identités des victimes confondus.

présidentiels et sept législatures après, le terrorisme demeure l'une des principales priorités de l'État, qu'il s'agisse de l'exécutif ou du législateur. L'activisme du Congrès depuis 2001, entre la 107^e et la 114^e législature, s'est traduit par 26 lois portant directement sur le terrorisme (voir Tableau 7 p. 345) et 232 propositions de lois dont 75 à portée normative (voir note 115), soit annuellement : seize textes, dont six sont à portée normative, sur lesquels presque deux sont adoptés.

Cet activisme ne se traduit pas par une insécurité juridique parce que l'essentiel des 26 lois adoptées sont allées dans le même sens : le durcissement. En effet, absence d'insécurité juridique ne signifie pas absence de modification de la loi mais absence de revirement inattendu de la loi. Or, depuis le Patriot act, seules trois lois ont partiellement assouplissantes, quatre ont un effet neutre et 19 sont durcissantes (voir Tableau 7). L'action du législateur est donc globalement allée dans le sens d'une augmentation incrémentale du durcissement, quelle que soit le parti au pouvoir ou l'état de l'opinion publique, à l'exception de deux fois, sous la contrainte de la Cour suprême (Military commissions act de 2009) ou du scandale Snowden (Freedom act).

Sur les 19 lois durcissantes (voir Tableau 7), huit étendent les pouvoirs de l'État vis-à-vis de l'étranger ou des étrangers¹⁸⁵ et cinq sont des prorogations de la disposition de temporisation du Patriot act pour les sections 206 et 215 ou celle de l'Intelligence reform and terrorism prevention act pour la section 6001(b)¹⁸⁶, et ce sans compter la prorogation effectuée par le Freedom act pour ces trois sections. Trois des lois restantes sont de moindre importance : H. R. 3275, qui ratifie deux

¹⁸⁵ Soit : S.J. Res.23 et H. J. Res.114 qui autorisent l'usage de la force par le président ; S.3930 qui est le Military commissions act de 2006 ; H. R. 1828 qui prohibe les liens avec la Syrie, accusée de soutenir le terrorisme au Liban ; S.2370, qui promeut la solution des deux États dans le conflit israélo-palestinien et incite à l'abandon du terrorisme ; S.3370 qui recherche la compensation de familles de victimes des actes de la Libye considérés comme terroristes en échange d'une normalisation des relations avec les États-Unis ; S.1959, qui incite à inscrire le réseau Haqqani sur la liste des organisations terroristes du département d'État ; et H.R.2297 qui prévoit des sanctions contre les banques faisant affaire avec le Hezbollah.

¹⁸⁶ S.2167 en 2005 et H. R. 4659 en 2006 prorogent d'un mois les dispositions temporaires du Patriot act et la section 6001(b) loup solitaire. H. R. 514 et S.990, le Patriot sunsets extension act, prorogent les sections 206 et 215 du Patriot act et la section 6001(b) loup solitaire.

conventions antiterroristes, H. R. 4628, la loi de finances du renseignement de 2003, qui crée une liste des terroristes connus ou suspectés (le Terrorist identification classification system) et S. 3880, qui facilite la poursuite des atteintes aux entreprises utilisant des animaux.

Il reste, en plus du Patriot act qui établit la base du durcissement de la législation antiterroriste qui allait marquer la décennie, trois lois structurantes. Ces trois lois ont été adoptées relativement précocement au cours de la période : 2002 pour le Homeland security act, 2004 pour l'Intelligence reform and terrorism prevention act et 2006 pour le USA Patriot improvement and reauthorization act.

Le Homeland security act (H. R. 5005) , promulgué en 2002, répond à une faille de sécurité d'ordre administratif, à savoir les défauts supposés du dispositif antiterroriste, et plus généralement de sécurité intérieure, n'ayant pas permis la prévention des attentats et analysés par la Commission sur le 11 Septembre. Contrairement au Patriot act, les débats ont été particulièrement longs, s'étalant sur cinq mois (introduction le 24 juin, adoption le 25 novembre) et représentant approximativement 742 000 mots (dont 22% à la Chambre des représentants), soit environ 1 300 pages avec les paramètres par défaut d'un logiciel de traitement de texte¹⁸⁷. Fait remarquable, le prétexte de l'action parlementaire ne s'articulait pas entre partisans de la sécurité et partisans de la liberté mais entre ceux de la sécurité et ceux de l'État compartimenté, hostiles à la centralisation. Le représentant libertarien Paul (R-TX) illustre archétypiquement cette position dans les débats. Considérant que la seule manière de réellement augmenter la sécurité contre le terrorisme est de réformer la politique étrangère des États-Unis, il affirme dans les débats du 26 juillet que « la fusion de vingt-deux agences gouvernementales et départements – affectant près de 200 000 fonctionnaires fédéraux – (...) au mieux offrira une illusion de sécurité et au pire ces questions sans réponse seront résolues par la prise de conscience que [les agences fusionnées] seront moins efficaces, moins efficientes,

¹⁸⁷ Les débats sur ce texte sont disponibles sur la page de la loi sur le site du Congrès, accessible à l'adresse suivante : <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/5005/actions>.

plus intrusives et embourbées dans plus de paperasserie administrative. »¹⁸⁸ Il faut cependant noter que l'opposition sécurité/anti-centralisation recoupe en partie l'opposition sécurité/liberté des débats sur le Patriot act. Cela se constate par le fait que nombre d'élus qui se sont illustrés contre le durcissement à la fois du Patriot act et du Patriot sunsets extension act ont également voté contre le Homeland security act. Ces élus sont trente-quatre, pratiquement tous démocrates : Baldwin (D-WI), Blumenauer (D-OR), Capuano (D-MA), Coyne (D-PA), Cummings (D-MD), Davis (D-IL) DeFazio (D-OR), DeGette (D-CO), Farr (D-CA), Frank (D-MA), Hastings (D-FL) Honda (D-CA), Kucinich (D-OH), Lee (D-CA), Lewis (D-GA) McDermott (D-WA), McGovern (D-SD), Nadler (D-NY), Pelosi (D-CA), Schakowsky (D-IL), Scott (D-VA), Serrano (D-NY), Stark (D-CA), Thompson (D-MS), Tierney (D-MA), Velázquez (D-NY), Visclosky (D-IN), Waters (D-CA), Watt (D-NC), Woolsey (D-CA), et le républicain Paul (TX). Mais aussi, au Sénat, Feingold (D-WI) et, en tant que représentants lors du passage du Homeland security act et du Patriot act, Sanders (I-VT) et Udall (D-NM).

L'Intelligence reform and terrorism prevention act (S. 2845), promulgué en 2004, s'inscrit dans la logique d'adaptation des moyens antiterroristes entamée par le Patriot act, et ce dans le domaine du renseignement. Il répond donc lui aussi à la faille de sécurité du 11 Septembre. Il autorise la collecte de données privées et leur mise en commun à tous les échelons gouvernementaux, en particulier la confrontation des données des passagers aériens avec les listes de suspects de terrorisme. Il crée de plus de nouvelles infractions terroristes comme la section 6001(b) loup solitaire, qui modifie la définition d'« agent d'une puissance étrangère » pour inclure des étrangers agissant seuls. Il crée également, pour « garantir que les questions de liberté soient convenablement prises en compte dans le développement et la mise en œuvre des

¹⁸⁸ « *This current proposed legislation suggest that merging 22 government agencies and departments--compromising nearly 200,000 federal employees--into one department will address our current vulnerabilities. (...) At best it will provide an illusion of security, and at worst these unanswered questions will be resolved by the realization that entities such as the Customs Service, Coast Guard and I.N.S. will be less effective, less efficient, more intrusive and mired in more bureaucratic red tape.* »

lois, réglementations et politiques liées aux efforts pour protéger la nation du terrorisme »¹⁸⁹, le Privacy and civil liberties oversight board, rattaché au Bureau exécutif du président (*Executive office of the President*). Cependant, entre 2004 et 2007, cet organe était un simple organe dépendant de l'exécutif, dont les rapports sur les questions de liberté étaient euphémisés (Hatch, 2012 : 4-5). Entre 2008 et 2011, il était inactif en raison du défaut de nomination de suffisamment de membres (*idem* : 8) et à toutes fins pratiques n'existait plus. Dans tous les cas, les avis de cet organe n'ont pas de force exécutoire (*idem* : 6). À l'instar du Homeland security act, l'Intelligence reform and terrorism prevention act est une réforme structurelle des pouvoirs antiterroristes de l'État et en conséquence, les débats à son sujet ont été laborieux, durant trois mois (introduction le 23 septembre, adoption le 17 décembre) et représentant approximativement 490 000 mots (dont 13% à la Chambre des représentants), soit environ 840 pages avec les paramètres par défaut d'un logiciel de traitement de texte¹⁹⁰.

Le USA PATRIOT improvement and reauthorization act (H. R. 3199), promulgué en 2006, représente le durcissement craint par les opposants au Patriot act : la pérennisation de plusieurs des sections jusque là soumises à la disposition de temporisation. C'est pourquoi, contrairement aux deux autres prorogations adoptées pratiquement à l'unanimité (S. 2167 en 2005 et H. R. 4659 en 2006), il s'agit de l'une des lois les moins bien adoptées de la période à la Chambre des représentants¹⁹¹ (voir Tableau 9 p.358). Avec 58% en faveur à la Chambre des représentants, c'est la plus courte majorité, à égalité avec le Military commissions act de 2006 (seule loi pour

¹⁸⁹ Voir le titre I, sous-titre F du résumé de la loi : « a Privacy and Civil Liberties Oversight Board to: (...) ensure that liberty concerns are appropriately considered in the development and implementation of laws, regulations, and policies related to efforts to protect the Nation against terrorism. » Le titre VIII, sous-titre C précise aussi que le département de la Sécurité intérieure doit s'assurer que « les droits et libertés fondamentaux des individus ne soient pas amoindris par les efforts, activités et programmes voués à protéger le territoire. » (« to requires DHS, as part of its agency mission, to ensure that the civil rights and civil liberties of persons are not diminished by the efforts, activities, and programs aimed at securing the homeland. »)

¹⁹⁰ Les débats sur ce texte sont disponibles sur la page de la loi sur le site du Congrès, accessible à l'adresse suivante : <https://www.congress.gov/bill/108th-congress/senate-bill/2845>.

¹⁹¹ Elle demeure très largement adoptée par le Sénat (89%).

laquelle l'opposition dans les deux chambres est majoritairement contre) et le Patriot sunsets extension act. Corollaire du dissensus régnant autour de ce texte introduit par Sensenbrenner, la difficulté des débats. Ils ont duré huit mois (du 11 juillet 2005 au 9 mars 2006), ont requis une navette parlementaire (*resolving differences*) et ont été relativement longs : représentant approximativement 305 000 mots (dont 45% à la Chambre des représentants), soit environ 524 pages avec les paramètres par défaut d'un logiciel de traitement de texte¹⁹². Les douze dispositions rendues permanentes concernent les pouvoirs de surveillance étendus de l'État¹⁹³ : interception des communications liées au terrorisme (section 201) et aux fraudes par ordinateur (section 202), autorisation de communiquer le renseignement ainsi obtenu à d'autres responsables fédéraux (section 203(b)), l'élimination de restrictions à l'interception des communications étrangères (section 204), extension de la durée de surveillance des « agents d'une puissance étrangère » (section 207), possibilité d'interception des messages vocaux avec un mandat de perquisition¹⁹⁴ plutôt qu'une autorisation d'écoute¹⁹⁵ (section 209), extension du pouvoir de capter les numéros sortants et entrants d'un téléphone¹⁹⁶ (section 214), interception des communications émises depuis des ordinateurs protégés par des personnes non autorisées (section 217),

¹⁹² Les débats sur ce texte sont disponibles sur la page de la loi sur le site du Congrès, accessible à l'adresse suivante : <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/3199>.

¹⁹³ Les sections citées appartiennent au titre II *Enhanced surveillance procedures* (« Améliorations des procédures de surveillance ») du Patriot act. Outre ces douze dispositions, le Patriot act possédait trois autres dispositions temporaires : les sections 206 (*roving wiretap*) et 215 (*access to business records*), échéant le 15 décembre 2019 et la section 212 (autorisation pour un opérateur de télécommunications de divulguer des informations d'un client à une entité gouvernementale en cas de danger mortel), soustraite à la disposition de temporisation par la section 225(d) du Homeland security act.

¹⁹⁴ *Search warrant*.

¹⁹⁵ *Wiretap order*, procédure mise en place par le titre III de l'Omnibus crime control and safe streets act de 1968, qui interdit toute interception des communications « téléphoniques, orales ou électroniques » (*wire, oral, or electronic communications*) sauf en cas de probabilité de commission d'une infraction (avec autorisation préalable) ou en cas de danger mortel immédiat, de menace à la sécurité nationale ou de crime organisé (avec autorisation a posteriori).

¹⁹⁶ *Pen register and trap and trace*. Selon le FISA, l'autorisation de captation des numéros ne pouvait concerner que du renseignement étranger ou pour des enquêtes sur le terrorisme international, le tout visant uniquement des « agents d'une puissance étrangère ». Elle peut être désormais obtenue pour du renseignement étranger ou pour protéger contre le terrorisme international et les activités clandestines de renseignement, y compris visant des Américains (tant que l'enquête n'est pas fondée uniquement sur des activités protégées par le premier amendement).

élargissement du motif d'une demande de mise sur écoute pour obtenir du renseignement étranger (section 218), permission aux cours fédérales compétentes de délivrer des mandats d'écoute électronique valables sur tout le territoire (section 220), responsabilité civile et administratives de l'État en cas de divulgation illégale des informations obtenues par surveillance¹⁹⁷ (section 223) et enfin, immunité pour les personnes (notamment pour les opérateurs téléphoniques et fournisseurs d'accès internet) obéissant aux ordres des autorités au titre des sections précédentes (section 225). Face à cette poussée durcissante, on retrouve les ténors de l'opposition. Au Sénat, Feingold maintient son refus, accompagné par plusieurs ayant voté pour le Patriot act mais demeurant critiques du président Bush, spécialement en matière antiterroriste, comme Byrd¹⁹⁸ (D-WV), Murray¹⁹⁹ (D-WA) et Wyden (D-OR). À la Chambre des représentants, tous les représentants ayant voté contre le Patriot act et le Patriot sunsets extension act se sont également prononcés contre le USA PATRIOT improvement and reauthorization act, sauf DeGette et McDermott.

5.1.2 Contexte politique de l'adoption des trois lois en réaction aux failles

Le Patriot act a été adopté six semaines après le 11 Septembre par le Congrès, sous une colossale pression en faveur du durcissement. À cet égard, les États-Unis n'ont pas fait figure d'exception, dans la mesure où l'adoption d'une loi durcissante, en partie rédigée dès avant l'attentat selon toute vraisemblance (Michaels, 2005 : 43,

¹⁹⁷ Sachant qu'il est extrêmement difficile pour un individu de prouver qu'il a été surveillé, notamment par les actes commis au titre des sections 214 et 215, qu'il est expressément interdit de dévoiler, ou au titre de la section 505, qui assortit les lettres de sûreté nationale d'un ordre de non-divulgation (voir note 249).

¹⁹⁸ Il s'est particulièrement illustré par son opposition à la guerre en Irak, en particulier en tentant une obstruction parlementaire contre l'Authorization for use of military force against Iraq resolution (H. J. Res. 114).

¹⁹⁹ Opposée à la guerre en Irak, elle a également été fortement critiquée pour avoir soutenu la thèse des « racines profondes » du terrorisme et mis en cause la politique étrangère américaine : qu'Oussama Ben Laden était populaire au Moyen-Orient par les services qu'il avait offert aux populations, contrairement aux États-Unis.

51), est commune dans l'histoire récente de l'antiterroriste²⁰⁰. En ce sens, les partisans du durcissement se sont montrés opportunistes suite aux attentats, comme le résume dans les débats Feingold, unique sénateur opposé au Patriot act : cette loi offre de nouveaux pouvoirs à l'État, « certains apparemment rédigés à la hâte et d'autres venant directement de la liste de Noël du F.B.I. et que le Congrès avaient déjà rejetés dans le passé. »²⁰¹ (Congressional record – Senate, 2001 : 11020.) Partisan de la loi, Kyl (R-AZ) confirme le fait qu'une partie de la loi était rédigée avant les attentats, ceux-ci créant l'opportunité de les adopter : « Bien des dispositions proposées par le Procureur général et incluses dans le texte que nous avons envoyé au président aujourd'hui reprennent les recommandations d'au moins une des commissions majeures tenues sur le terrorisme »²⁰² (*idem* : 11049.) Il précise également que la sous-commission des affaires juridiques sur la technologie et le terrorisme a tenu dix-neuf auditions au cours des deux législatures précédentes (105^e et 106^e).

Le passage devant le Congrès du Patriot act a été fortement marqué par un contexte extrinsèque de nature à favoriser la précipitation et la peur chez les parlementaires. Tout d'abord, la pression de l'exécutif sur le législateur était importante. Ensuite, les parlementaires avaient de bonnes raisons de se sentir individuellement visés par le 11 Septembre, le quatrième avion, écrasé en Pennsylvanie à la suite de la révolte des passagers, étant en direction de Washington, pour frapper selon toute vraisemblance la Maison blanche ou le Capitole (9/11 Commission Report, 2004 : 14). Enfin, les parlementaires ont également été individuellement visés par les attaques aux enveloppes contaminées au bacille du

²⁰⁰ C'est sans doute également le cas de la France, du Royaume-Uni, du Canada, par exemple, qui ont fait discuter après des attentats des textes particulièrement longs et complexes qu'il était très improbable d'avoir commencé à rédiger après l'événement.

²⁰¹ « *The administration's proposed bill contained vast new powers for law enforcement, some seemingly drafted in haste and others that came from the FBI's wish list that Congress has rejected in the past.* »

²⁰² « *Many of the provisions proposed by the Attorney General, and included in the legislation we sent to the President today, mirror the recommendations of one or more of the major terrorism commissions.* »

charbon des 18 septembre et 9 octobre 2001. Ces attaques ont causé cinq morts, et visaient cinq médias nationaux ainsi que les sénateurs Leahy et Daschle (D-SD). Dans ce contexte de sentiment de vulnérabilité exacerbé, il est peu surprenant que les parlementaires aient validé le durcissement de la législation.

Plus surprenant par contre est le fait que peu d'entre eux connaissaient l'ampleur du durcissement qu'ils validaient. Le texte, assez long, n'a bénéficié que de peu de temps d'examen. Les votants pour le Patriot act ont été pressés de se prononcer sur le texte, que peu ont lu²⁰³. On observe bien l'atmosphère d'urgence dans laquelle les élus étaient immergés juste après le 11 Septembre en constatant le nombre de changements de positionnement entre le Patriot act et les deux autres lois, illustrant archétypiquement le phénomène d'union nationale (*rallying around the flag*) consécutif à une attaque venue de l'extérieur. Une fois le moment d'union nationale passée les dissensions ont commencé à se faire entendre. Un certain nombre de parlementaires ayant voté pour le Patriot act se sont par la suite révélé être des critiques sévères de la politique antiterroriste du président Bush. Parmi les multiples projets, l'emblématique Benjamin Franklin true patriot act de 2003²⁰⁴, co-introduit par des élus qui s'illustreront dans leur opposition au durcissement : Kucinich²⁰⁵, Paul

²⁰³ Comme l'ont affirmé les représentants McDermott et Conyers (D-MI) dans *Fahrenheit 9/11* (appr. entre 59 minutes et 57 secondes et 1 heure et 34 secondes). Conyers précise cependant que ce défaut de lecture n'était pas propre au Patriot act et que c'est la majorité des textes qui ne sont pas lus par les élus. Voir aussi Camus, 2007 : 78.

²⁰⁴ Comme l'indiquent les considérants, le nom du texte fait référence à la citation de Franklin : « Ceux prêts à renoncer à une liberté fondamentale pour obtenir temporairement un peu de sécurité ne méritent ni la liberté ni la sécurité. » (« *Those who would give up essential liberty, to purchase a little temporary safety, deserve neither liberty nor safety* »). Cette citation est fréquemment invoquée par les opposants au durcissement des lois antiterroristes, et plus généralement en défense de « la liberté » contre des mesures sécuritaires, aux États-Unis comme ailleurs. Son usage est cependant biaisé car décontextualisé. La liberté dont il est question est celle de la légitimité du législateur à lever l'impôt. La famille Penn, appuyée par le gouverneur colonial, voulait que l'assemblée de Pennsylvanie cède cette liberté car elle préférerait payer directement pour la sécurité de ses terres durant la guerre de la Conquête plutôt que d'être imposée. Franklin affirme ici que l'assemblée ne devait pas renoncer à sa liberté de taxation même contre la promesse d'un financement « privé » de sa sécurité (Wittes, 2011).

²⁰⁵ Il a voté contre le Patriot act, contre l'autorisation d'invasion de l'Irak (fut d'ailleurs le seul candidat à la primaire démocrate de 2008 à l'avoir fait) et contre le Military commissions act de 2006. De plus, il engagea une procédure de destitution contre le vice-président Cheney en 2007 et contre le président Bush en 2008.

(TX), Conyers, McDermott, Baldwin. Cette proposition de loi au titre était une véritable machine de démolition du Patriot act : toutes les sections citées, dont les controversées sections 215 et 802 (définition du terrorisme intérieur) du Patriot act étaient abrogées 90 jours après la promulgation de cette loi sauf si le Congrès en décidait autrement. Sans surprise, cette proposition de loi ne passera pas l'étape de l'examen en commission.

Sans être une des lois les plus longues qu'adopte régulièrement le Congrès, le Patriot act est devenu la pierre angulaire de l'antiterrorisme après le 11 Septembre. Il a ouvert la voie à une dynamique d'extension des pouvoirs de l'État qui n'a pas connu d'inversion depuis. La loi crée peu de nouvelles infractions et se concentre à la place sur la facilitation du travail d'enquête, de police et de surveillance pour les autorités policières, judiciaires et de renseignement. Pour ces raisons, les principales critiques se concentrent sur la constitutionnalité de ces pouvoirs étendus, et même sur l'affaiblissement du contrôle de constitutionnalité de leur usage.

D'un point de vue administratif, le Patriot act procède à une centralisation des pouvoirs antiterroristes au sein de certains acteurs du pouvoir exécutif. Cette tendance est encore plus visible avec le Homeland security act, qui est le volet administratif de la réforme judiciaire que représente le Patriot act. La section 808 permet au département de la justice de centraliser les pouvoirs d'investigation des multiples forces de polices (F.B.I., Bureau des alcools, du tabac, des armes et des explosifs pour le département de la Justice ; Garde côtière, Service secret pour le département de la Sécurité intérieure) pour investiguer non seulement sur le terrorisme au sens strict mais aussi sur un grand nombre d'atteintes aux personnes ou aux biens fédéraux, aussi bien concernant des citoyens que des étrangers, tout en se réservant le droit de ne pas communiquer toute l'information obtenue au Congrès (Whitehead et Aden, 2002 : 1088-1090).

Cette centralisation prend même parfois la forme d'une présidentialisation. La section 106 autorise, en temps « d'hostilités armées ou d'attaques par des acteurs étrangers contre les États-Unis », le président à saisir tout bien d'un étranger

considéré comme étant lié à ces attaques. En évitant le terme de guerre, cette section rend l'activation de ce pouvoir bien plus facile. Pensé comme permettant de frapper l'ennemi plus efficacement que par le simple gel des avoirs, il n'est pas soumis au contrôle juridictionnel et le secret peut être maintenu sur les preuves en cas de menace à la sécurité nationale (Whitehead et Aden, 2002 : 28). Au-delà du Patriot act, l'exemple le plus marquant de cette tendance a été l'établissement par le président Bush de tribunaux militaires pour juger les « combattants illégaux étrangers », empiétant explicitement sur les prérogatives du pouvoir judiciaire. L'ordre exécutif (*executive order*) du 13 novembre 2001 suspendait de nombreux droits fondamentaux et garanties procédurales : « le droit d'être accusé [régulièrement], le droit à être jugé devant un jury, le droit d'interjeter appel et l'*habeas corpus* pour tous les non-citoyens accusés de complicité de terrorisme. »²⁰⁶ (Whitehead et Aden, 2002 : 1118). Une présidentialisation autorisée par le Congrès, qui valide par le Military commissions act de 2006 la restriction de droits fondamentaux et l'incompétence des tribunaux civils au regard des étrangers considérés comme ennemis : pas d'*habeas corpus*, pas d'application des conventions de Genève, rétroactivité de la loi, pas d'accès à un avocat, autorisation des méthodes sévères d'interrogatoire et redéfinition restrictive des crimes de guerre pour lesquels des agents américains peuvent être poursuivis.

Le Patriot sunsets extension act a largement maintenu cette dynamique. Une dynamique plus difficile à enrayer dans la mesure où la quasi-totalité des quinze sections soumises à la disposition de temporisation du Patriot act avaient été rendues permanentes par le Homeland security act de 2002²⁰⁷ et le Patriot improvement and reauthorization act de 2006²⁰⁸. Ne sont restées temporaires que les sections 206 et 215. Dans ces conditions de modification plus difficiles, les critiques des démocrates

²⁰⁶ « *Executive Order suspending the rights of indictment, trial by jury, appellate relief, and habeas corpus for all non-citizen persons accused of aiding or abetting terrorists.* »

²⁰⁷ Pour la section 212 (voir note 193).

²⁰⁸ Pour douze sections, sauf la 206 et la 215. Pour un détail des sections soumises ou non à la disposition de temporisation en 2001, voir note 265.

envers le cadre légal mis en place par les républicains sont restées essentiellement lettre morte. La détermination des républicains à empêcher l'ajout de contraintes à l'usage des sections 206, 215 et à permanentiser la section 6001(b) n'a pu être contrecarrée par la majorité démocrate qu'à la condition que la prorogation soit de plusieurs années plutôt que de quelques mois (Tarr, 2014 : 215).

Le Freedom act, quant à lui, est le fruit de deux années de tentatives d'assouplissement de la législation, dont deux discussions de propositions de loi éponymes en 2013 (H. R. 3361, introduit par Sensenbrenner) et 2014 (S. 2685, introduit par Leahy²⁰⁹). Les parlementaires en faveur de l'assouplissement se sont saisis de l'opportunité de la discussion sur ce texte pour enfin procéder à l'assouplissement législatif qu'ils appelaient de leur vœux depuis des années²¹⁰. Seuls les plus déterminés partisans de l'assouplissement, soit dans une optique libertarienne (Paul, R-KY) soit dans une optique de libertés publiques (p. ex. Baldwin, Blumenauer, Defazio, Sanders), se sont à la fois opposés au Patriot act, considéré comme un abus de pouvoir caractérisé de la part de l'État, et au Freedom act considéré comme validant *in fine* l'extension des pouvoirs de l'État²¹¹. Le reste des opposants au texte, tous républicains, sont les plus déterminés partisans du durcissement (p. ex. McCain et McConnell, R-KY) et refusent les concessions faites aux partisans de l'assouplissement. Fait unique dans les trois cas, se retrouvent donc

²⁰⁹ Leahy est l'un de ces élus qui est passé du durcissement à l'assouplissement. Visé par les attaques au bacille du charbon, il s'est prononcé pour le Patriot act et le Homeland security act mais contre le Patriot sunsets extension act et pour le Freedom act.

²¹⁰ C'est le cas par exemple de plusieurs élus ayant voté à la fois pour le Patriot act et ensuite ont préféré encadrer les pouvoirs de l'État (contre le Patriot sunsets extension act et pour le Freedom act). On peut citer le sénateur Durbin (D-IL), un des plus fermes opposants à la politique antiterroriste du président Bush (contre l'autorisation de l'Irak, accusé de trahison par Karl Rove et Rush Limbaugh pour son analogie entre les méthodes d'interrogation de la prison de Guantanamo et celles de régimes totalitaires, ayant proposé avec d'autres en 2009 le Justice act pour encadrer les pouvoirs de surveillance de l'État contre la prorogation du Patriot act). Ou encore Murkowski (R-AK), Tester (D-MN) et Wyden (D-OR).

²¹¹ Par exemple Sanders, indépendant se déclarant socialiste, a voté contre le Patriot act (comme représentant) et le Freedom act (comme sénateur) : il n'est pas contradictoirement opposé au durcissement et à l'assouplissement mais il est si attaché à l'assouplissement que même le Freedom act n'allait pas assez loin pour lui. Idem pour le représentant Paul (TX), libertarien, ayant voté contre le Patriot act et son fils le sénateur Paul (KY), libertarien lui aussi, ayant voté contre le Freedom act.

dans l'opposition des élus que tout oppose (parti, conception de l'antiterrorisme, stratégie à adopter), si ce n'est l'insatisfaction avec un texte jugé trop faible.

Ce texte, s'il appartient à une dynamique d'assouplissement de la législation antiterroriste, n'est en rien un retour au *statu quo ante* 11 Septembre, ce qui est une condition permissive de son adoption par un Congrès dominé par les républicains dans les deux chambres.

On le voit, les trois cas sélectionnés montrent bien la prime qu'accorde au durcissement le Congrès, quand bien même une fraction, certes marginale de l'institution s'est montrée très active dans sa critique, et ceci indépendamment des majorités contrôlant la Maison blanche ou le Congrès.

5.2 Contexte intrinsèque des trois cas : des lois complexes aux effets difficiles à mesurer

Après ce tour d'horizon des conditions dans lesquelles les trois cas ont pris place, il est nécessaire d'entrer dans l'objet des débats sélectionnés, à savoir le contenu des lois. On constate que ces trois lois sont intimement liées et que l'analyse approfondie du Patriot act permet de situer les deux autres lois dans le processus de durcissement et d'assouplissement. Cette section s'attache d'abord aux informations qu'une méta-analyse des trois cas peut livrer, notamment en examinant les caractéristiques matérielles des textes et les élus se démarquant par leur vote (i). Elle entrera ensuite dans le contenu spécifique des trois lois, en particulier du Patriot act, pour en décrire les mesures les plus propices aux violations des libertés publiques et les contestations judiciaires qu'elles ont suscité (ii). Enfin, elle se penchera sur le travail législatif précédant l'adoption des trois lois, à savoir l'examen en commission.

5.2.1 Caractéristiques législatives factuelles : une opposition au durcissement entendue mais pas écoutée

Comme présenté dans la section Morphologie des cas au chapitre précédent, les trois cas retenus correspondent à une morphologie des cas les plus différents (*most-different method*), dans lesquels seuls les conditions X et X' et les résultats Y et Y' co-variaient tandis que les autres conditions imaginables variaient d'un cas à l'autre.

Même si les majorités ayant adopté ces lois étaient toutes différentes (voir Tableau 10 p. 144 ou 360), un point commun demeure : ces trois lois ont été adoptées par des majorités confortables, ce qui permet d'écarter le clivage partisan comme hypothèse valide pour répondre à la question de recherche. Elles ont toutes les trois été introduites à la Chambre des représentants par Sensenbrenner, qui a même co-rédigé le Patriot act (voir note 11).

Le Patriot act, dont le nom long est H. R. 3162 U.S.A. P.A.T.R.I.O.T. act, est le rétroacronyme de « *Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism* » : unir et renforcer les États-Unis en fournissant les moyens adéquats requis pour prévenir et empêcher le terrorisme²¹². Il a été adopté sous majorité républicaine à la Maison blanche et à la Chambre des représentants, et sous majorité démocrate au Sénat. Précisément, par 83% (357) des représentants, dont 69% (146) démocrates, avec seulement 3 républicains opposés : Ney (OH), Otter (ID) et Paul (TX)²¹³. Au Sénat, par 98 sénateurs, dont tous les républicains (49), avec une abstention démocrate, Landrieu (LA)²¹⁴, et un non

²¹² L'information disponible sur ce texte est offerte sur la page de la loi sur le site du Congrès, accessible à l'adresse suivante : <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3162>. Les débats et rapports de commissions ont été obtenus à partir de cette page.

²¹³ Otter et Paul (TX) se sont opposés pour des raisons idéologiques (libertarianisme), tandis que la position de Ney est plus floue : républicain considéré comme modéré, il s'est opposé au Patriot act tout en s'étant montré suiviste de le gouvernement Bush. C'est en effet lui qui a obtenu, en représailles de l'opposition par la France de la guerre en Irak, le renommage dans les cafétérias de la Chambre des représentants des « *French fries* » et des « *French toasts* » en « *freedom fries* » et « *freedom toasts* ».

²¹⁴ Landrieu introduisit cependant le Patriot sunsets extension act en 2011.

démocrate, Feingold²¹⁵. Le texte a été adopté après seulement un passage à la Chambre des représentants et un au Sénat, sans qu'il fût nécessaire de faire appel à la navette parlementaire.

Le S. 990 Patriot sunsets extension act a été adopté sous majorité démocrate à la Maison blanche et au Sénat, et sous majorité républicaine à la Chambre des représentants²¹⁶. Paradoxalement, c'est le cas parmi les trois qui fait le plus ressortir le clivage partisan, avec plus de républicains en faveur que de démocrates, et ce dans les deux chambres, y compris au Sénat où les démocrates étaient pourtant majoritaires. La loi a été adoptée par 72 sénateurs dont 41 républicains, ceux-ci ne constituant que quatre des 23 non (dont Paul-KY et Murkowski²¹⁷) et deux des cinq abstentions. À la Chambre des représentants, la minorité démocrate a voté pour à seulement 28% (54), tandis que les républicains furent pour à 86% (196), pour une approbation totale de 58% (250). Autre preuve de la divergence partisane, il s'agit du seul texte des trois ayant dû passer par la navette parlementaire pour être adopté. Cependant, ce résultat est probablement dû à la confusion entourant ce texte. Introduit initialement comme une prorogation du Small business act, ce n'est que lors du deuxième passage devant le Sénat que le texte incorpore, par un amendement de Reid

²¹⁵ Celui-ci s'illustrera comme l'un des plus vifs opposants à la politique antiterroriste du président Bush : en plus de son non au Patriot act, il s'opposa à sa prorogation en 2005 en menant avec succès une obstruction, vota contre l'autorisation d'envahir l'Irak, et tenta en 2009 de faire adopter le Justice act comme contre-proposition à la prorogation du Patriot act (avec notamment le soutien de Durbin et Sanders) pour encadrer les pouvoirs de surveillance de l'État. Il tenta également en 2006 et 2007 de faire adopter des motions de censure (condamnations n'entraînant pas l'expulsion comme la procédure de destitution) contre le président Bush pour « l'autorisation illégale d'écoute des Américains aux États-Unis sans le mandat requis par le Foreign intelligence surveillance act de 1978 », son manquement à avoir prévenu les commissions du Congrès appropriées et pour avoir trompé les Américains sur l'étendue et la légalité de ce programme (« *does condemn his unlawful authorization of wiretaps of Americans within the United States without obtaining the court orders required by the Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978* », S.Res.398 de 2006).

²¹⁶ L'information disponible sur ce texte est offerte sur la page de la loi sur le site du Congrès, accessible à l'adresse suivante : <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/990>. Les débats et rapports de commissions ont été obtenus à partir de cette page.

²¹⁷ Celle-ci, avec les démocrates Feingold et Durbin (IL), avait déjà tenté de bloquer les dispositions les plus controversées lors de la prorogation de 2005. Le sénateur Paul du Kentucky est le fils du représentant Paul du Texas, et tous deux s'opposent par libertarianisme à l'extension des pouvoirs de l'État.

(D-NV) une prorogation du Patriot act qui deviendra le Patriot sunsets extension act. Comme pour le Patriot act, Paul (KY) a été le seul républicain des 39 élus ayant à la fois voté contre le Patriot act et le Patriot sunsets extension act : à la Chambre, Baldwin, Blumenauer, Capuano, Coyne, Cummings, Davis, DeFazio, DeGette, Farr, Frank, Hastings (FL), Honda, Jackson-Lee (D-TX), Kucinich, Lee (CA), Lewis, McDermott, McGovern, Nadler, Pastor (D-AZ), Payne (D-NJ), Rush (D-IL), Schakowsky, Scott, Serrano, Stark, Thompson, Tierney, Velázquez, Visclosky, Waters, Watt (NC), Woolsey, Wu (D-OR)²¹⁸ et au Sénat, Feingold et, en tant que représentants lors du passage du Patriot act, Sanders, Udall (D-CO) et Udall (NM).

Le Freedom act, dont le nom long est H. R. 2048 U.S.A. F.R.E.E.D.O.M. act, est le rétroacronyme de « *Uniting and strengthening America by fulfilling rights and ending eavesdropping, dragnet-collection and online monitoring* » : unir et renforcer les États-Unis en garantissant les droits, mettant fin aux écoutes, à la collecte massive de données et à la surveillance en ligne²¹⁹. Il marque le retour d'un relatif consensus bipartisan. Sous majorité démocrate à la Maison blanche, ce sont des majorités républicaines dans les deux chambres, avec l'appui d'une majorité de démocrates, qui ont adopté cette loi. Ainsi, ce sont 78% (338) des représentants et 67 sénateurs qui ont été en faveur, dont 76% (142) des représentants démocrates et 44 sénateurs démocrates. Le résultat au Sénat a été particulièrement serré cependant : seule une minorité de républicains a voté pour (23 contre 31). Les raisons des votes contre sont pourtant diamétralement opposées. Baldwin, DeFazio, Paul (KY) et Sanders ont voté contre car l'assouplissement de la législation n'allait pas assez loin²²⁰. Au contraire,

²¹⁸ On peut aussi noter les huit opposants au Patriot act qui se sont abstenus pour le Patriot sunsets extension act : Conyers, Dingell (D-MI), Filner (D-CA), Jackson (D-IL), Miller (D-CA), Olver (D-MA), Owens, (D-NY), Sanchez (D-CA). Trois se sont prononcé contre le Patriot act et pour le Patriot sunsets extension act : Johnson (D-TX), Peterson (D-MN) et Rahall (D-WV).

²¹⁹ L'information disponible sur ce texte est offerte sur la page de la loi sur le site du Congrès, accessible à l'adresse suivante : <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048>. Les débats et rapports de commissions ont été obtenus à partir de cette page.

²²⁰ En tout, ce sont 17 élus qui s'opposent aux trois lois, au nom des libertés publiques : Baldwin, Blumenauer, Capuano, DeFazio, DeGette, Farr, Hastings (FL), Honda, Lee, Lewis (GA), McGovern, Rush, Sanders, Schakowsky, Serrano, Velázquez et Waters. On pourrait inclure la famille Paul, le père

les autres opposants, 30 républicains, ont considéré à l'image de McCain que l'assouplissement allait trop loin. Comme pour le Patriot act, le Freedom act a été adopté après seulement un passage dans chaque chambre, sans qu'il fût nécessaire de faire appel à la navette parlementaire.

Le volume de ces textes est directement lié à leur nature. En tant que loi (re)fondatrice du cadre de toute une politique régaliennne, le Patriot act est long de 132 pages au format du Bureau d'impression du gouvernement (*Government printing office*)²²¹. Simple prorogation de la disposition de temporisation, le Patriot sunsets extension act ne fait qu'une seule page. Et en tant que loi réformant la loi majeure qu'est le Patriot act, le Freedom act occupe 47 pages. Ce nombre de pages est considérable, sachant que la longueur moyenne des lois adoptées par le Congrès est compris entre quinze et vingt pages, et qu'un nombre important de lois étant, à l'image du Patriot sunsets extension act, des lois très courtes d'environ deux pages (Economist, 2013). Il est cependant nettement inférieur aux lois de finances (« *appropriations bill* » et « *authorization bill* ») qui dépassent fréquemment les mille pages, tout comme les grandes lois de réforme (Beam, 2009). Ces trois textes sont également inférieurs au Homeland security act, qui fait 187 pages sachant qu'il s'agit d'un texte technique opérant la plus grande réorganisation d'agences fédérales depuis la création en 1947 du département de la Défense, qui avait été précédée d'un débat de deux ans au Congrès. Il sont également inférieurs à l'Intelligence reform and terrorism prevention act, long de 236 pages et seul le Patriot act est plus long que l'USA Patriot improvement and reauthorization act, qui fait 87 pages.

Le volume des débats, contrairement au volume des textes, est lui globalement constant entre les trois lois. Pour constituer le corpus, on a sélectionné l'ensemble des

Paul (TX) ayant voté contre le Patriot act et le Patriot sunsets extension act et le fils Paul (KY) ayant voté contre le Patriot sunsets extension act et le Freedom act. Il s'agirait de la seule occurrence d'opposition républicaine aux trois lois.

²²¹ Il faut cependant noter que ce nombre de pages est artificiellement grossi : la mise en page utilisée par le G.P.O. possède des marges très importantes et les textes juridiques fourmillent d'alinéas et de retours à la ligne. Chaque page fait donc environ 450 mots au lieu de 600 avec les paramètres par défaut d'un logiciel de traitement de texte.

débats dans les deux chambres librement disponibles sur le site du Congrès. Pour le Patriot act, les débats à la Chambre des représentants et au Sénat font respectivement et approximativement 10 500 mots (environ vingt pages) et 68 200 mots ; soit environ 13% à la Chambre. Pour le Patriot sunsets extension act, c'est approximativement 9 900 mots et 45 000 mots, soit environ 18% à la Chambre. Pour le Freedom act, c'est approximativement 11 500 mots et 74 000 mots, soit environ 14% à la Chambre. Au total, les débats font approximativement 219 100 mots (dont 15% à la Chambre des représentants), soit environ 377 pages avec les paramètres par défaut d'un logiciel de traitement de texte, c'est-à-dire trois fois moins que pour le Homeland security act et deux fois moins que pour l'Intelligence reform and terrorism prevention act.

5.2.2 Mesures adoptées les plus significatives : multiplication et facilitation de la surveillance de masse

Cette thèse définit le durcissement de la loi comme l'extension des pouvoirs de l'État en matière de libertés publiques (et réciproquement pour l'assouplissement). Se pencher sur les mesures des trois lois étudiées ne revient donc à en faire la liste exhaustive mais à en faire ressortir celles qui ont un impact sur les droits et libertés protégés par la Constitution des États-Unis et les conventions qu'ils ont ratifiées. Il est d'abord nécessaire de décrire les détails et implications des définitions établies par le Patriot act avant de définir les dispositions de nature à entrer en contradiction avec les libertés publiques protégés par les États-Unis, pour conclure sur les modifications apportées par le Patriot sunsets extension act et le Freedom act.

Le socle conceptuel de la législation antiterroriste américaine depuis le 11 Septembre est sa définition du terrorisme. Le Code des États-Unis incluait déjà une définition du « terrorisme international » (*international terrorism*, §2331(1) du titre 18 *Crimes and criminal procedure*), qui a été assortie de deux autres. Le Patriot act, dans son titre VIII, s'appuie sur trois définitions du terrorisme : il crée le « terrorisme

intérieur » (*domestic terrorism*, section 802(a)(4)), il élargit la définition du « crime fédéral de terrorisme » (*federal crime of terrorism*, section 808) et celle d'« activité terroriste » (*terrorist activity*, section 411). La première sert à déterminer ce qu'est une « activité terroriste », ce qui a un impact sur les autorités compétentes pour les investiguer et les juger. La deuxième sert à définir des infractions spécifiques dont les cours fédérales ont compétence exclusive pour connaître. La troisième concerne les conditions d'inadmissibilité des étrangers désirant entrer aux États-Unis. Ces définitions reposent toutes les deux sur trois concepts juridiques : un comportement grave incriminé, un mobile politique et la territorialité de l'infraction. En l'occurrence, la territorialité est une simple condition technique qui ne pose pas de difficulté : le terrorisme intérieur est celui qui se produit « essentiellement »²²² dans la juridiction des États-Unis (sachant que le terrorisme international est défini dans le paragraphe 1 de la section 2331). Les deux autres concepts sont eux bien plus délicats à manipuler. Les comportement grave incriminé sont un mélange de certains comportements graves déjà punis par la loi (comme le meurtre) et de comportements mal définis : « actes dangereux pour la vie humaine qui sont une violation des lois pénales des États-Unis ou de tout État [fédéré] »²²³. Si les sections suivantes du code évoquent bien l'homicide, la tentative d'homicide et toute violence physique susceptible de causer des blessures graves par divers moyens (§2332, §233a, §2332f, §2332g, §2332h, §2332i), la définition ne renvoie pas explicitement à ces sections et ce sont potentiellement de nombreux comportements qui peuvent relever du terrorisme intérieur, quand bien même ils ne seraient pas condamnés sans le mobile terroriste.

La particularité de la définition « terrorisme intérieur » est cependant de ne pas définir des infractions ni de constituer une circonstance aggravante de la peine d'infractions existantes : les actes les plus graves comme l'assassinat (*first degree*

²²² « Occur primarily within the territorial jurisdiction of the United States », U.S. Code, Title 18, Part I, Chapter 113B, § 2331(5)(C).

²²³ « Acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State », § 2331(5)(A).

murder), le meurtre (*second degree murder*), les violences volontaires ayant causé la mort sans intention de la donner (*voluntary manslaughter*) et l'homicide involontaire (*involuntary manslaughter*) sont punissables des mêmes peines, mobile terroriste ou non. Pour ces crimes les plus graves, le Patriot act a moins durci la législation antiterroriste que les lois française ou canadienne par exemple²²⁴, sachant que l'assassinat était dès avant 2001 plus sévèrement sanctionné par la loi américaine car punissable de mort. Par contre, le Patriot act (sections 810 et 811) alourdit fortement les peines de crimes moins graves, terroriste ou non (en dépit de l'intitulé « infractions terroristes » de la section) : l'incendie volontaire, la destruction de centrales énergétiques, le soutien matériel au terrorisme, le soutien matériel à des organisations désignées comme terroristes, la destruction de matériel de défense nationale, l'attaque contre des aéronefs ou des oléoducs et gazoducs.

En revanche, la définition du « crime fédéral de terrorisme » sert à définir l'autorité ayant la primauté des pouvoirs d'enquête, en l'occurrence : « le Procureur général²²⁵ a la principale responsabilité d'investigation pour les crimes fédéraux de terrorisme. »²²⁶ La primauté fédérale ne se limite pas à la poursuite mais également au juge, puisque « les Cours de district des États-Unis [tribunaux fédéraux de première instance] ont compétence exclusive pour toute poursuite menée en vertu de ce chapitre [113B Terrorism] »²²⁷, c'est-à-dire pour tous les faits qualifiés de terrorisme, qu'il soit « intérieur », « international » ou « crime fédéral ». Enfin, la définition crée

²²⁴ Ces deux droits font du caractère terroriste une circonstance lourdement aggravante. Le code criminel canadien dispose que la peine de tout infraction caractérisée comme « activité terroriste » est passible de la détention à perpétuité, sauf pour les infractions déjà punies à perpétuité (art. 83.27 (1)). De même, la peine infligée pour une infraction terroriste est purgée en plus de la peine « sanctionnant une autre infraction basée sur les mêmes faits » (art. 83.26). Le code pénal français punit plus sévèrement toute les infractions qualifiées d'acte de terrorisme (article 421-3), la prescription de l'action publique est fortement rallongée (article 706-25-1 du code de procédure pénale) et les droits de la défense sont plus faibles : la garde à vue peut durer jusqu'à 144 heures (art. 706-88-1 du code de procédure pénale), l'intervention de l'avocat peut être repoussée jusqu'à la 72^e heure (art. 706-88), avec au maximum trois entretiens d'une demi-heure lorsque la durée est de six jours (art. 706-88-1).

²²⁵ Titre complet : procureur général des États-Unis. Ils'agit du ministre fédéral de la justice.

²²⁶ « *the Attorney General shall have primary investigative responsibility for all Federal crimes of terrorism.* » (§ 2332b(f)).

²²⁷ « *The district courts of the United States shall have exclusive jurisdiction over an action brought under this chapter.* » (§ 2338).

des infractions spécifiques. Dans la démarche de définition des infractions terroristes, deux grandes options s'offrent aux États : utiliser des infractions-supports (aggraver la sanction d'infractions existantes en cas de démonstration d'un mobile politique) ou créer une infraction autonome (créer un délit ou un crime de terrorisme indépendantes des infractions existantes²²⁸). De nombreux pays adoptent une combinaison des deux²²⁹ mais les États-Unis se limitent à la première méthode : le crime fédéral de terrorisme est ainsi défini comme un mobile politique (« influencer ou riposter à la conduite du gouvernement »²³⁰) assorti d'une liste limitative d'infractions déjà existantes mais aussi les infractions créées par le Patriot act, dont l'hébergement de terroristes²³¹. La tentative (*attempt*) et le complot (*conspiracy*) en vue de soutenir à la commission d'un acte terroriste sont punis comme l'acte lui-même²³².

La définition d'« activité terroriste » n'est elle que modifiée à la marge. Le Patriot act ajoute dans la liste des activités considérées comme terroristes (section 411(a)(1)(E)), outre l'usage d'un explosif ou d'une arme à feu, l'usage de tout arme ou appareil dangereux, pourvu que le mobile soit autre que le simple gain personnel. Cette modification est marginale, d'autant plus que la portée de cette définition est proprement incalculable : est considérée comme activité terroriste « tout acte qui illégal sur son lieu de commission (ou qui, commis aux États-Unis, aurait été

²²⁸ Comme l'infraction terroriste emprunte souvent à des infractions existantes les comportements sanctionnés, comme par exemple l'homicide, les deux options se résument souvent à la simple aggravation de la sanction d'infractions déjà existantes.

²²⁹ C'est le cas du Canada, qui utilise les infractions-supports (art 83.01(b)) mais définit aussi des infractions autonomes, comme le financement du terrorisme (art. 83.02 et 83.03), la participation, la facilitation, l'instruction ou l'hébergement d'actes terroristes (art. 83.18 à 83.23). C'est aussi le cas de la France, qui associe définition par infractions-supports (art 421-1 du code pénal) et infractions autonomes, comme le « terrorisme écologique » (art. 421-2), l'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste (art. 421-2-1), le financement du terrorisme (art. 421-2-2), l'impossibilité de justifier de ressources correspondant à son train de vie, tout en étant en relations habituelles avec des terroristes (art. 421-2-3), le recrutement (art. 421-2-4), l'incitation et l'apologie du terrorisme (art. 421-2-5) et la préparation d'actes terroristes (art. 421-2-6).

²³⁰ « *An offense that (A) is calculated to influence or affect the conduct of government by intimidation or coercion, or to retaliate against government conduct.* » (§ 2332b(g)(5)).

²³¹ « *Harboring or concealing terrorists* » (§ 2339).

²³² « *Section 2339A of title 18, United States Code, is amended by inserting « or attempts or conspires to do such an act, » » (section 811(f)).*

illégal) » et qui implique le détournement de moyens de transport, la prise d'otage, l'atteinte aux personnes protégées, l'assassinat et l'usage de toute arme dans l'intention de tuer, blesser gravement ou détruire des biens²³³. Applicable uniquement aux étrangers désirant entrer aux États-Unis, cette définition extrêmement large permet en réalité de s'assurer qu'aucun individu suspect ne peut entrer sur le territoire²³⁴.

Le mobile de l'auteur est traditionnellement exclu de la qualification des infractions en droit pénal par volonté d'égalité de traitement (le mobile ne peut servir à adoucir la sanction, seul le comportement étant poursuivi) et en raison de la difficulté à l'élucider hors de tout doute. Le mobile supposé, par essence subjectif, sert en droit commun à la détermination de la peine. Or avec le Patriot act, le mobile est utilisé pour qualifier les faits et sert exclusivement à aggraver la sanction. Cela sans que la loi ne définisse les moyens par lesquels les juges sont censés établir l'existence du mobile ni son intensité dans la commission de l'infraction. Ce manque de fiabilité dans la détermination du mobile entraîne une tension particulièrement aiguë avec des normes de valeur constitutionnelle et conventionnelle.

Tout d'abord, de nombreux comportements appartenant à la tradition de la désobéissance civile peuvent ainsi tomber sous le coup d'actes « dangereux pour la vie humaine », étant entendu que le mobile politique serait par définition lui aussi rempli. En effet, une large gamme d'opinions et d'actes politiques, faisant légitimement partie du pluralisme assuré dans le régime représentatif, sont de nature à

²³³ « The term « terrorist activity » means any activity which is unlawful under the laws of the place where it is committed (...) and which involves any of the following : (I) The hijacking or sabotage of any conveyance (...). (II) The seizing or detaining, and threatening to kill, injure, or continue to detain, another individual in order to compel a third person (...). (III) A violent attack upon an internationally protected person (...). (IV) An assassination. (V) The use of any (a) biological agent, chemical agent, or nuclear weapon or device, or (b) explosive, firearm, or other weapon or dangerous device (other than for mere personal monetary gain), with intent to endanger, directly or indirectly, the safety of one or more individuals or to cause substantial damage to property. (VI) A threat, attempt, or conspiracy to do any of the foregoing. » » (§ 1182(a)(3)(B)(iii)).

²³⁴ Il s'agit de la même section qui dispose que son interdits d'entrée les étrangers ayant participé aux persécutions nazies, bien connue des voyageurs à destination des États-Unis qui doivent certifier ne pas y être associés.

être techniquement qualifiés comme cherchant à « influencer ou affecter la conduite du gouvernement par l'intimidation ou la coercition ou pour riposter à la conduite du gouvernement. » Étant donné que les peines encourues pour les infractions habituellement associées au terrorisme (homicides et blessures graves) sont déjà à leur maximum (peine de mort ou réclusion à perpétuité), ce sont des actes violents mineurs, tels que ceux parfois employés par divers mouvements sociaux, qui peuvent être qualifiés de terroristes (sabotage mineur, entrée illégale dans des locaux gouvernementaux, etc.) et être en conséquence poursuivis avec des pouvoirs bien plus étendus par les autorités. La poursuite des activités terroristes est de surcroît soumise à des biais, dans la mesure où des formes très prévalentes de terrorisme, défini comme l'imposition de sa volonté par la menace ou la coercition, sont considérées comme normales dans un système libéral et par suite ne sont pas remises en question : la violence du salariat dans l'économie de marché (Steeple, 2009 : 41 ; Lordon, 2010) mais aussi l'arbitraire de la raison d'État et la défense armée des intérêts étatiques et des entreprises nationales (Steeple, 2009 : 43-48). Juridiquement, l'État s'est immunisé contre les recours pénaux²³⁵ et civils²³⁶ pour activité terroriste, la seule voie légale pour contester l'usage de la force étatique étant le recours au droit international humanitaire. C'est bien ainsi qu'il faut considérer l'effort définitionnel du titre VIII, rappelle Leahy : « Aucune des restrictions générales du titre VIII n'ont pour but de criminaliser les activités légales et autorisées du gouvernement des États-Unis. »²³⁷ (Congressional record – Senate, 2001 : 11048).

Ensuite, ces comportements de désobéissance civile, voire de simple dissensus politique, peuvent être investigués avec des pouvoirs d'exception et des droits de la défense amoindris. En ce sens, la possibilité d'un effet dissuasif (*chilling effect*) est

²³⁵ L'utilisation d'explosifs (§ 2332f) et de matières radioactives (§ 2332i) par les forces armées sont régies par le droit international humanitaire (ou droit de la guerre). Les sections citées ne s'appliquent pas.

²³⁶ « No action shall be maintained under section 2333 of this title [civil remedies] against the United States... » ni contre aucun pays étranger. (§ 2337).

²³⁷ « None of the general restrictions in title VIII are intended to criminalize lawful and authorized United States Government activities. »

réelle, alors même que la Cour suprême protège spécialement l'exercice de la liberté d'expression contre cet effet depuis 1952 (Columbia Law Review, 1969 ; Canes-Wrone et Dorf, 2015). Les critiques du Patriot act portent en effet principalement sur les risques d'abus, c'est-à-dire l'application des pouvoirs de lutte contre le terrorisme à des enquêtes de criminalité crapuleuse ou à des activités protégées par le premier amendement²³⁸. Or, ce risque est non mesurable : il est arbitraire car il dépend des dirigeants au pouvoir (qui peuvent décider d'être plus fermes ou plus laxistes envers tel type de contestation) et il est difficilement connaissable (car plusieurs procédures de surveillance ne peuvent être révélées à leur cible). Si pour certains, cela signifie que le risque est faible, comme en témoignerait la rareté des scandales liés à la surveillance, des dommages pour les individus surveillés et de l'absence de poursuite pour terrorisme visant des activités liées à des contestations admises dans un régime représentatif. De fait, selon l'ACLU, aucun activiste pour l'environnement ou contre l'avortement n'avait été poursuivi au titre du terrorisme en 2003 (Lithwick et Turner, 2003d). En réalité, le harcèlement policier envers des activités bénignes et protégées par le premier (LeClerc et Gould, 2009 : 201-202) et le quatrième²³⁹ amendement sont documentés, s'accompagnant d'une sélectivité dans l'application de la loi : les militants de la cause animale sont considérés par le F.B.I. comme les « extrémistes criminels les plus actifs » et par le département de la sécurité intérieure comme une menace à la sécurité nationale alors qu'ils n'ont jamais tué (*ibidem*), une attention que n'attirent pas les militants anti-avortement qui eux ont tué. Le risque d'abus est donc variable et dépend de la « bonne foi démocratique » et de la neutralité idéologique des dirigeants et des autorités policières et judiciaires. Or, se fier à la morale des individus plutôt qu'à des institutions et des procédures est le premier dévoiement du régime représentatif vers l'arbitraire. Un tel accroissement du degré d'arbitraire, quoiqu'incrémental, est en soi un recul de l'État de droit.

²³⁸ Ce que plusieurs sections du Patriot act interdisent formellement. Mais démontrer une telle violation est une tâche ardue pour le défendeur.

²³⁹ En particulier par les dizaines de milliers de lettres de sûreté nationale contre des citoyens, octroyées entre 2003 et 2005 (Banks, 2009 : 98).

Au-delà de la dimension définitionnelle du titre VIII, le Patriot act est une loi qui crée assez peu de nouvelles infractions. L'essentiel des comportements couramment imputés aux « terroristes » sont déjà punis par la loi (homicides et blessures graves, enlèvement et séquestration, etc.) Le principal domaine de création d'infractions concerne la poursuite du blanchiment d'argent à destination terroriste, occupant le titre III de la loi, avec l'extension des définitions du blanchiment et des restrictions et contrôles plus grands sur les mouvements d'argent. Le reste du texte concerne essentiellement la coordination et l'augmentation des moyens d'enquête, de police et de surveillance. C'est toute la portée des titres I (Rehaussement de la sécurité intérieure face au terrorisme²⁴⁰), II (Procédures de surveillance²⁴¹), IV (Sécurité des frontières²⁴²), V (Levée des obstacles dans les enquêtes terroristes²⁴³) et

²⁴⁰ *Enhancing domestic security against terrorism*. Ce titre aux dispositions diverses, mis à part une pétition de principe pour la protection des libertés et contre les discriminations envers des Américains (« y compris les Américains arabes ») sert essentiellement à financer divers fonds et agences. Notamment : création du Fonds pour l'antiterrorisme (*Counterterrorism fund*), doublement de l'augmentation des moyens techniques du F.B.I. (le *Technical support center*) à 200 millions de dollars pour les années 2002, 2003 et 2004 (Michaels, 2005 : 52), possibilité de saisie par le président de tout bien appartenant à un étranger engagé dans ou planifiant une attaque contre les États-Unis.

²⁴¹ *Surveillance procedures*. Ce titre concerne l'extension des pouvoirs de surveillance : élargissement de l'autorité, extension des pouvoirs, élimination des barrières au partage des informations entre agences (Michaels, 2005 : 55). Toutes les dispositions temporaires du Patriot act y appartiennent. Le titre III pouvait être abrogé au 1^{er} janvier 2005 si le Congrès adoptait une résolution conjointe avant cette date (section 303). Mais l'Intelligence reform and terrorism prevention act, dans sa section 6204, a supprimé cette section.

²⁴² *Border security*. Ce titre traite de la surveillance frontalière et des étrangers. Notamment : augmentation des moyens (personnel, matériel) pour la surveillance de la frontière avec le Canada, restriction des conditions d'entrée et de séjour sur le territoire et partage des informations sur les postulants, arrestation automatique (normalement au plus sept jours avant reconduite à la frontière ou mise en accusation, mais par périodes de six mois en cas de danger) de tout étranger « certifié » de terroriste par le procureur général (section 412). Si un étranger peut faire demande d'une ordonnance d'habeas corpus (*writ of habeas corpus*), ses chances demeurent faibles et aucun autre contrôle juridictionnel ne s'applique à la procédure de la section 412, et l'étranger peut, en cas de danger envers quiconque s'il est relâché, être détenu par périodes de six mois renouvelables (Michaels, 2005 : 129-130.)

²⁴³ *Removing obstacles to investigating terrorism*. Ce titre vise à faciliter la poursuite du terrorisme. Notamment : autorisation des récompenses pour assistance à la lutte contre le terrorisme, élargissement du prélèvement génétique pour les condamnés pour terrorisme, possibilité de saisir des données de communication personnelles (par une lettre de sûreté nationale) sans autorisation judiciaire et sans cause probable (section 505). Il suffit que l'information recherchée soit pertinente pour une enquête contre le terrorisme international et les activités clandestines de renseignement, y compris visant des

VII (Intensification du partage d'information dans la protection des infrastructures critiques²⁴⁴). Les titres restants sont secondaires²⁴⁵.

Du point de vue des définitions du terrorisme comme de celui de l'extension des pouvoirs de l'État, notamment en matière de surveillance, le risque d'empiètement sur les libertés civiles n'est pas mesurable. Tant que le risque n'est pas matérialisé, on peut soutenir que les libertés ne sont pas diminuées et seul demeure l'effet dissuasif. Si le risque est matérialisé, le dommage en termes d'empiètement est compris entre dommage moral mineur (violation formelle d'un droit fondamental sans effet néfaste concret) et dommage matériel majeur (poursuites abusives, diminution des droits de la défense, peines alourdies). Cet état de fait conduit Whitehead et Aden (2002 : 1084) à affirmer que « même de légères entorses peuvent, à la longue, conduire à des compromis majeurs altérant la manière dont fonctionne le pays. »²⁴⁶ Les deux auteurs se sont attachés à lister l'ensemble des empiètements potentiels aux libertés civiles. Ces empiètements sont particulièrement plus importants contre les étrangers présents sur le territoire est encore plus sévère que celui contre les Américains (Camus, 2007 : 78-79 ; LeClerc et Gould, 2009 : 199 ; Lithwick et Turner, 2003d), alors même que la Cour suprême a reconnu l'applicabilité de la Déclaration des droits (*Bill of rights*) à tous les étrangers présents, même clandestinement (Whitehead et Aden, 2002 : 1094).

Américains (tant que l'enquête ne vise pas uniquement des activités protégées par le premier amendement). En ce sens, la section 505 et la section 214 sont très similaires.

²⁴⁴ *Increased information sharing for critical infrastructure protection*. Inclut le terrorisme dans la liste des activités criminelles justifiant des subventions et des contrats destinés à développer des systèmes de partage d'information.

²⁴⁵ Le titre VI Victimes et familles de victimes du terrorisme (*Victims and families of victims of terrorism*) concerne l'indemnisation des victimes. Le titre IX Amélioration du renseignement (*Improved intelligence*) traite des relations dans la communauté du renseignement. Il vise au partage de toute information relative au terrorisme (intérieur ou international) entre les agences et avec le procureur général, sans créer de nouvelles prérogatives. Le titre X Divers (*Miscellaneous*) rassemble des dispositions disparates de portée mineure et ne crée pas de nouvelles prérogatives. On note cependant l'interdiction de territoire pour les individus suspects de blanchiment d'argent, disposition question devrait se trouver dans le titre III.

²⁴⁶ « *Even small infringements, over time, may become major compromises that alter this country's way of life.* »

Six amendements, dont cinq de la Déclaration des droits, sont particulièrement concernés et potentiellement empiétés par le Patriot act. La section II sur la surveillance est la plus propice à ces risques. Le premier amendement (liberté d'expression) est menacé par les sections 214²⁴⁷, 215²⁴⁸, 505²⁴⁹ et 802²⁵⁰ dans la mesure où les tiers forcés de dévoiler des informations privées sur leurs clients ou adhérents sont interdits de le dévoiler (Whitehead et Aden, 2002 : 1100). De plus, la définition du terrorisme peut susciter un effet dissuasif dans la libre expression des opinions divergentes. Le quatrième amendement (protection contre les perquisitions et saisies non autorisées) est menacé par les sections autorisant surveillance, écoutes et saisies dans des conditions dérogatoires au droit commun (201²⁵¹, 202²⁵², 203(b)²⁵³, 206²⁵⁴, 207²⁵⁵, 209²⁵⁶, 213²⁵⁷, 214, 215, 216²⁵⁸, 218²⁵⁹, 505), par l'absence ou faiblesse du contrôle judiciaire ou la possibilité de dissimuler à l'enquête qu'il est surveillé (Lithwick et Turner, 2003a, 2003b, 2003c, 2003d ; Whitehead et Aden,

²⁴⁷ Extension du pouvoir de capter les numéros sortants (*pen register*) et entrants (*trap and trace*) d'un téléphone.

²⁴⁸ *Access to business records* : possibilité d'exiger de tierces parties la remise des informations d'un individu sans mandat pourvu qu'il s'agisse d'une enquête sur le terrorisme ; si la cible est un citoyen, elle ne peut être émise sur la base d'activités protégées par le premier amendement.

²⁴⁹ Élargissement des conditions permettant l'utilisation des « lettres de sûreté nationale » (*national security letters*), requêtes à un opérateur de télécommunications de livrer les données d'un client, accompagnés d'un ordre de non-divulgaration (*nondisclosure provision* ou *gag order*). Avant le Patriot act, elles ne pouvaient que viser un agent d'une puissance étrangère. Le Patriot act les autorise pour la recherche d'informations pertinentes (*relevant*) à des enquêtes pour protéger contre le terrorisme international ou les activités clandestines de renseignement ; si la cible est un citoyen, elle ne peut être émise sur la base d'activités protégées par le premier amendement.

²⁵⁰ Définition du terrorisme intérieur.

²⁵¹ Interception des communications liées au terrorisme.

²⁵² Interception des communications liées aux fraudes par ordinateur.

²⁵³ Autorisation de communiquer le renseignement ainsi obtenu à d'autres responsable fédéral.

²⁵⁴ *Roving wiretap* : autorisation d'intercepter les communications d'un individu et non pas un appareil, ce qui permet de suivre une cible qui change de lieu ou d'appareil avec une seule autorisation d'écoute.

²⁵⁵ Extension de la durée de surveillance des « agents d'une puissance étrangère ».

²⁵⁶ Possibilité d'interception des messages vocaux avec un mandat de perquisition plutôt qu'une autorisation d'écoute.

²⁵⁷ Section « coup d'œil indiscret » (*sneak and peek*) : autorisation de chercher et saisir des biens et données sans avertissement préalable si le juge estime qu'un tel avertissement nuirait à l'enquête.

²⁵⁸ Élargissement de l'autorité de l'autorisation de captation des numéros sortants (*pen register*) et entrants (*trap and trace*) d'un téléphone à tout le territoire national.

²⁵⁹ Élargissement du motif d'une demande de mise sur écoute pour obtenir du renseignement étranger.

2002 : 1105-1113). Le cinquième amendement (procédure régulière, *non bis in idem* et droit au silence) est menacé par les sections 106²⁶⁰, 203(a)²⁶¹, 412²⁶² (Lithwick et Turner, 2003d ; Whitehead et Aden, 2002 : 1113, 1126-1130). Les sixième (droit à un procès équitable et droit à un avocat), huitième (pas de traitement cruel ou inhabituel) et quatorzième (égale protection des droits) amendements ne sont pas directement menacés par le Patriot act mais par le système parallèle mis en place avec les Military commissions acts (Brooks et Manza, 2013 : 3-4 ; Whitehead et Aden, 2002 : 1115-1126). Enfin, le droit à la vie privée²⁶³ est menacé par le titre II, qui n'étend pas la protection des données personnelles aux données détenues par des tiers (section 215). Il est également menacé par plusieurs sections des titres III (autorisation de la collecte des données financières dans une enquête voire une simple analyse lié à la lutte contre le terrorisme), IV (généralisation de la collecte de données biométriques aux douanes) et V (possibilité d'exiger des données personnelles d'un étudiant si un juge est convaincu que l'information peut être pertinente dans une enquête antiterroriste), diminuant le statut d'exceptionnalité des infractions à la vie privée (*idem* : 1131-1132). La plupart des libertés publiques protégées par la Déclaration des droits sont également protégées par deux conventions ratifiées par les États-Unis, ce qui fait des sections du Patriot act citées des dispositions potentiellement anticonstitutionnelles mais aussi anticonventionnelles : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (interdiction de la torture, interdiction de la détention arbitraire, égalité devant la loi et présomption d'innocence, droit à la vie privée, liberté d'expression) et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou

²⁶⁰ Autorisation pour le président de saisir tout bien d'un étranger considéré comme étant lié à des attaques contre les États-Unis.

²⁶¹ Autorisation de dévoiler des informations présentées devant un grand jury (normalement conservées secrètes).

²⁶² Arrestation automatique (normalement au plus sept jours avant reconduite à la frontière ou mise en accusation, mais par périodes de six mois reen cas de danger) de tout étranger « certifié » de terroriste par le procureur général.

²⁶³ Droit fondamental découvert dans la « pénombre » (*penumbra*) de la Constitution par la Cour suprême au nom du neuvième amendement dans les arrêts *Griswold v. Connecticut* (1965), *Roe v. Wade* (1973) et *Lawrence v. Texas* (2003).

dégradants²⁶⁴. Garde-fou crucial de la loi, la section 224, soit la disposition de temporisation. Elle rend temporaires toutes les sections du titre II de la loi à l'exception des sections 203(a), 203(c), 205, 208, 210, 211, 213, 216, 219, 221 et 222, jugées moins intrusives²⁶⁵.

Contrairement au Patriot act, on peut ici faire l'inventaire exhaustif des mesures mises en place par le Patriot sunsets extension act. Il se résume littéralement à la prorogation de quatre ans (au 1^{er} juin 2015) de deux dispositions de temporisation : celle du Patriot act, qui ne concerne plus que les sections 206 (*roving wiretap*) et 215 (*access to business records*) ; et celle de l'Intelligence reform and terrorism prevention act, qui concerne la section 6001(b) dite loup solitaire (Tarr, 2014 : 214).

Les mesures les plus significatives du Freedom act sont identiques à celles du Patriot sunsets extension act : la prorogation de la disposition de temporisation pour les sections 206 et 215 du Patriot act et de la section 6001(b) de l'Intelligence reform and terrorism prevention act. Au sens strict, la section 215 a expiré le 31 mai 2015 et c'est sans référence au texte du Patriot act que les effets de la section ont été réactivés par la lettre du Freedom act. Depuis 2001, l'extension des pouvoirs de l'État a connu des coups d'arrêts ponctuels, résultat des censures des juges. C'est notamment le cas des jugements *Doe v. Ashcroft* (2004, dit *Doe I* ou *American Civil Liberties Union v. Ashcroft*)²⁶⁶, *Doe v. Gonzales* (2005, dit *Doe II*)²⁶⁷ ayant poussé le législateur à encadrer ces pouvoirs étendus dans le USA Patriot improvement and reauthorization act. Depuis les arrêts *Doe I* et *Doe II*, déclarant la section 505 anticonstitutionnelle car violant le premier et le quatrième amendements, le Congrès a restreint avec l'USA Patriot improvement and reauthorization act les conditions d'autorisation des

²⁶⁴ Il faut toutefois noter que la Cour suprême n'effectue pas de contrôle de conventionnalité, ce qui signifie concrètement que ces conventions ne sont pas exécutées aux États-Unis.

²⁶⁵ Le titre II est composé de 25 sections. La 203 compte pour trois car elle est divisée en trois sous-sections (a), (b) et (c). Si l'on enlève la 224 elle-même, cela fait 26 sections et sous-sections. Moins les 11 sections citées par la 224, on a bien 15 sections soumises à la disposition de temporisation.

²⁶⁶ Délivré par la Cour de district du district Sud de New York (juge : Victor Marrero).

²⁶⁷ Délivré par la Cour de district du Connecticut.

lettres de sûreté nationale (*national security letters*) et des ordres de non-divulgence qui les accompagnent. Trois cas seulement permettent d'assortir la lettre d'un ordre de non-divulgence : en cas de danger mortel, en cas d'interférences avec des relations diplomatiques ou en cas d'interférence avec une enquête sur un crime, du terrorisme ou du renseignement). La section 505 révisée ouvre même la possibilité de contester un ordre de non-divulgence devant un juge (Banks, 2009 : 96-97.) Mais l'arrêt *Doe v. Gonzales* (2007, dit *Doe III*)²⁶⁸, délivré par le même juge que pour *Doe I*, a jugé cet encadrement insuffisant et a tout de même invalidé la section 505 révisée²⁶⁹ (*ibidem*). Le jugement *Klayman v. Obama*²⁷⁰ (2013) estime que la collecte de masse de métadonnées²⁷¹ de téléphone viole le quatrième amendement. Dans ce contexte d'accumulation des revers judiciaires pour l'exécutif et, par suite, pour le Congrès lui ayant offert des pouvoirs dont il était tentant d'abuser, le scandale Snowden a déclenché la « crise extérieure » provoquant « l'accession à l'hégémonie d'une certaine culture stratégique. » (Johnston, 1995 : 53). Cette fois-ci, la crise, sous la forme d'une faille de légitimité, a mis en mouvement le principe de la redevabilité, remplissant une fonction de légitimation et aboutissant à un assouplissement partiel, sans que les partisans de la sécurité ne puissent enrayer la dynamique.

²⁶⁸ Délivré par la Cour de district du district Sud de New York (juge : Victor Marrero).

²⁶⁹ La décision estime que les lettres de sûreté nationale et les ordres de non-divulgence qui les accompagnent violent le premier amendement.

²⁷⁰ Délivré par la Cour de district du district de Columbia (juge : Richard Leon). Cependant, la cour d'appel pour le circuit du district de Columbia a « annulé et renvoyé » (*vacated and remanded*) ce jugement en août 2015 (Wittes, 2015). La cour d'appel ne se prononce pas sur la collecte de masse (d'où le renvoi en première instance) mais estime que les plaignants doivent « satisfaire à une charge accrue de la preuve » (« *the plaintiffs had not met the « higher burden of proof required »* », Vladek, 2015) pour démontrer que leurs métadonnées ont bien été collectées.

²⁷¹ Les métadonnées d'une communication se distinguent des données (le contenu de la communication) et se composent exclusivement du numéro entrant sortant et de la durée de la communication.

5.2.3 Contexte législatif : un coup d'arrêt partiel après quatorze ans de durcissement

Le site du Congrès offre accès aux rapports des commissions parlementaires qui examinent les propositions de loi soumises à discussion. Les deux lois substantielles ont été examinées par des commissions parlementaires appropriées. Seul le Patriot sunsets extension act n'a pas été examiné car il ne nécessitait en lui-même aucune expertise légale. Sa lettre se contente de repousser de quatre ans la date d'extinction de la disposition de temporisation de deux lois : le Patriot improvement and reauthorization act promulgué en 2006 et l'Intelligence reform and terrorism prevention act de 2004 sont amendées par « la rature de « 27 mai 2011 » et l'insertion de « 1^{er} juin 2015 ». »²⁷² On note d'ailleurs que la proposition de prorogation du Patriot act de 2006 a été introduite à la Chambre des représentants par Sensenbrenner. Il s'agissait bien d'une « amélioration » en plus d'une prorogation, car cette loi a rendu permanentes douze des quatorze dispositions soumises à la disposition de temporisation du Patriot act. De plus, elle a prorogé les deux autres (sections 206 et 215), ainsi que la section 6001(b) de l'Intelligence reform and terrorism prevention act. Enfin, elle a amendé les lettres de sûreté nationale pour les rendre légales, par la possibilité de les contester devant le juge qui peut l'annuler, la modifier ou lever son ordre de non-divulgaration (section 115 de la loi).

Le Patriot act a été examiné par huit des vingt commissions parlementaires de la Chambre des représentants : affaires juridiques (*Judiciary*), renseignement (*Intelligence*), services financiers (*Financial services*), relations internationales (*International relations*), énergie et commerce (*Energy and commerce*), éducation et travail (*Education and the workforce*), transports et infrastructures (*Transportation and infrastructure*) et forces armées (*Armed services*), ainsi que par les sous-

²⁷² « Section 102(b)(1) of the USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005 (...) is amended by striking « May 27, 2011 » and inserting « June 1, 2015 ». (...) Section 6001(b)(1) of the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 is amended by striking « May 27, 2011 » and inserting « June 1, 2015 ». »

commissions sur les télécommunications et internet (*Telecommunications and the Internet*) de la commission de l'énergie et du commerce. Cependant, aucun rapport n'est disponible publiquement. Cependant, il existe un rapport de la commission des affaires juridiques pour H. R. 2975 Uniting and strengthening America act (2001), proposition connexe (*related bill*) au Patriot act²⁷³. La première section du rapport, intitulée « But et résumé » (*Purpose and summary*), indique les deux axes de l'extension des pouvoirs de l'État : fournir des « outils d'investigation améliorés et renforcer le partage d'information pour les forces de police et la communauté du renseignement »²⁷⁴ contre le terrorisme (Sensenbrenner, 2001 : 41). Il précise également que dans un souci de préserver l'équilibre entre les pouvoirs de police et les libertés publiques, la proposition inclut « des obligations supplémentaires de rapport d'activité, des sanctions disciplinaires et des amendes civiles. »²⁷⁵ (*Ibidem*). Même si les mesures sont multiples et les controverses portent sur les pouvoirs de surveillance et d'investigation, la quasi-totalité du coût estimé de la loi d'un milliard de dollars (entre 2002 et 2006) est consacré au renforcement matériel et humain de la frontière avec le Canada : le nombre d'agents est triplé (*idem* : 48).

Le Patriot sunsets extension act n'a été examiné par aucune commission parlementaire. Ce n'est pas étonnant pour une simple loi de prorogation ne modifiant pas la législation en vigueur, si ce n'est pour la maintenir en l'état quatre ans supplémentaires.

Le Freedom act a été examiné par trois des vingt commissions parlementaires de la Chambre des représentants : justice, renseignement, services financiers, ainsi que par la sous-commission de la criminalité, du terrorisme, de la sécurité intérieure et des enquêtes (*Crime, terrorism, homeland security, and investigations*) de la commission des affaires juridiques. Toutes ces commissions ont été déchargées après

²⁷³ Approximativement, le Patriot act fusionne le U.S.A. act et le Financial anti-terrorism act de 2001.

²⁷⁴ « H. R. 2975, the « Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (PATRIOT) Act of 2001, » provides enhanced investigative tools and improves information sharing for the law enforcement and intelligence communities to combat terrorism and terrorist-related crimes. »

²⁷⁵ « To protect the delicate balance between law enforcement and civil liberties, the bill provides additional government reporting requirements, disciplinary actions for abuse, and civil penalties. »

leur examen, et le rapport de la commission des affaires juridiques précise le but et le contexte de la discussion du texte (Goodlatte, 2015). Le résultat attendu de la loi est explicitement l'assouplissement législatif, comme l'annonce le « but et résumé » : le Freedom act « interdit la collecte massive de données personnelles au titre de la section 215 du Patriot act, au titre du règlement Pen register and trap and trace device du FISA et sous l'autorité des lettres de sûreté nationale. »²⁷⁶ Le maintien des dispositions controversées pour tous les autres usages n'est pas souligné, tout comme le détail du « nouveau programme de collecte des métadonnées de téléphone », seules étant mentionnées les garanties sur la vie privée et les libertés publiques, le contrôle parlementaire et de nouvelles obligations de transparence. Le contexte de la discussion valide bien le postulat du scandale de l'affaire Snowden comme faille de légitimité, puisque la section qui suit, « Contexte et besoin de la loi » (*Background and need for the legislation*), s'ouvre sur l'évocation des premières révélations et les premières mesures d'encadrement annoncées par le président Obama.

Cette section mentionne également la décision *ACLU v. Clapper* du 7 mai 2015 de la cour d'appel pour le deuxième circuit. Cet arrêt dispose que « la collecte massive de données téléphoniques n'est pas autorisée par la section 215 »²⁷⁷ et que l'argument du défendeur, affirmant la potentielle pertinence dans le futur d'une donnée dans une masse de données non pertinentes, fait du « concept de « pertinence » une interprétation si vaste qu'elle est sans précédent et sans fondement. »²⁷⁸ (Goodlatte, 2015 : 8-9.) C'est donc dans un contexte de pression de

²⁷⁶ « H. R. 2048, the « USA FREEDOM Act of 2015 », prohibits bulk collection of records under Section 215 of the USA PATRIOT Act (Section 501 of the Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA)), under the FISA Pen Register and Trap and Trace Device statute, and under National Security Letter (NSL) authorities. The Act creates a new program for the targeted collection of telephone metadata, provides greater privacy and civil liberties protections for Americans, expands existing congressional oversight provisions, and creates greater transparency of national security programs operated pursuant to FISA. »

²⁷⁷ « the bulk telephone metadata program is not authorized by Section 215. »

²⁷⁸ « We agree with appellants that such an expansive concept of « relevance » is unprecedented and unwarranted. » Il faut toutefois noter que la cour refuse de prononcer une injonction préliminaire contre la collecte massive de métadonnées téléphoniques car elle déclare que, puisque la section 215

la part de l'opinion et du pouvoir judiciaire que le Congrès s'est penché sur le Freedom act. Ce n'était pas la première fois que certains parlementaires voulaient assouplir la loi ou que la Cour suprême censurait certaines dispositions antiterroristes, mais la conjonction de ces facteurs avec le scandale public a fait primer le principe de redevabilité.

5.3 Continuités et ruptures de la législation antiterroriste

Les études sur le terrorisme sont historiquement marquées par un déficit de normalisation de l'objet terrorisme, notamment par le manque de théorisation sur les liens entre violence étatique et violence subétatique (Clément, 2014a). Qu'on le considère comme objet judiciaire (une forme de criminalité) et comme objet politique (une forme de guerre), le terrorisme demeure un objet qui n'est pas normalisé. Autrement dit, le terrorisme demeure un objet exceptionnalisé, une anomalie, et par là même, des moyens exceptionnels et anormaux pour le traiter sont présentés comme légitimes et nécessaires. Or, la science politique progresse systématiquement lorsqu'elle cesse de regarder la déviance d'un point de vue normatif mais s'attache à la normaliser en tant que fait social conséquence nécessaire de certaines causes. C'est l'un des apports majeurs de Clausewitz, qui a permis à la pensée politique de penser la guerre comme une modalité, certes radicale, du politique (voir note 48). Dans le domaine judiciaire, c'est Durkheim qui a montré que la prévalence du crime dans toutes les sociétés devait forcer à conclure que son existence, en dessous d'un certain seuil, était normale (Durkheim cité par Aubert et Mary, 2015 : 5).

L'analyse effectuée dans ce chapitre permet de dire que ce déficit de normalisation existe, sans surprise, de manière plus aigüe chez le législateur américain que dans le champ universitaire. En d'autres termes, l'antiterrorisme

devait expirer quelques semaines après sa décision, elle allait attendre de voir si le législateur n'allait pas de lui-même mettre fin à la collecte massive, ce qui a effectivement été le cas.

américain après le 11 Septembre repose sur l'*application permanente de pouvoirs d'exception de l'État*.

L'évolution de la législation depuis 2001 se caractérise par une continuité de fond, tempérée des mesures encadrant les mesures les plus extrêmes, comme les règles de procédure des commissions militaires (Military commissions act de 2009) et la collecte massive des données de communications (Freedom act). Au-delà de la législation, c'est l'ensemble de la politique antiterroriste menée par les présidents Bush puis Obama qui se résume à une continuité assortie de quelques inflexions (Clément, 2014b), essentiellement dues aux résistances des contre-pouvoirs institués, soit le Congrès et surtout la Cour suprême.

TROISIEME PARTIE

EXECUTION DE LA DEMONSTRATION : ANALYSE DES DEBATS DE TROIS LOIS ANTITERRORISTES MAJEURES

CHAPITRE VI

ANALYSE DU PATRIOT ACT

Les débats ont été obtenus à partir de la page consacrée à la loi sur le site du Congrès. Leur lecture sur le Patriot act est avant tout une mise au contact avec l'institution du Congrès et son rôle dans un régime représentatif. Par leur forme, on perçoit l'autorité de sa parole et la position de surplomb avec laquelle elle traite les enjeux de la société qu'elle représente.

Le registre de langue est soutenu, la parole extrêmement codifiée et ritualisée. Un tel constat, prévisible concernant des textes ordinaires, contraste fortement avec l'intensité de la violence qu'avait subie le pays quelques semaines auparavant. Malgré la gravité des événements ayant conduit à la discussion d'une telle proposition de loi, les manifestations d'émotion demeurent fortement contenues tant en intensité qu'en longueur. Les discussions présentent un abord technique et pondéré. Une approche superficielle des propos tenus en séance suggère donc une argumentation dépassionnée, rationnelle et nuancée. L'analyse de contenu permet de vérifier si le fond du propos correspond à sa forme.

La lecture détaillée de tout le corpus confirme l'impression de la lecture flottante : les positions des élus se structurent autour de l'opposition entre sécurité et liberté. Cette opposition se retrouve au niveau de l'exécutif. Dempsey (2005), membre du Privacy and civil liberties oversight board entre 2012 et 2016, formule une telle tension : « De la sorte, comme avec tant de dispositions du Patriot act, l'inquiétude afférente à la section 206 ne concerne pas sa portée mais plutôt l'absence de poids et contrepoids appropriés. »²⁷⁹

Afin de rendre le codage plus robuste et précis, on a retiré du corpus les parties qui ne relevaient pas strictement de la discussion entre parlementaires sur le

²⁷⁹ « So, as with so many provisions of the PATRIOT Act, the concern with Section 206 is not with the authority itself. Rather, the issue is the lack of adequate checks and balances. »

texte considéré : le contenu des textes discutés (loi, amendement), les documents externes à l'appui des arguments (articles de presse complets, correspondance avec des membres de l'exécutif, annexes diverses, etc.) et les propos n'ayant pas de lien avec le texte discuté mais mentionnés au passage (commémorations, arguments hors-sujet, etc.) De même, on n'a pas corrigé les fautes du texte (orthographe, typographie, transcription, etc.), qui n'ont qu'un impact négligeable sur les statistiques tirées du codage.

Ce chapitre présente l'analyse des débats en trois temps. Tout d'abord, à partir d'une lecture flottante du corpus, on expose les caractéristiques des débats dans chaque chambre. En particulier, qui sont les élus qui s'expriment et quelles sont les lignes d'argumentation générales. Ensuite, on décrit la construction des catégories de l'analyse de contenu. C'est ici que les catégories sont définies et leur interprétation, afin de favoriser la robustesse et la reproductibilité du codage. Enfin, on livre les résultats de l'analyse et on en fournit une analyse.

6.1 Caractéristiques du corpus

Cette section décrit les conditions matérielles de tenue des débats dans l'ordre chronologique de leur tenue. Elle inclut également une analyse sommaire des élus ayant pris de parole. Enfin, placée en fin de section, la Figure 3 p. 211 permet de visualiser le détail de la procédure d'adoption du Patriot act²⁸⁰.

²⁸⁰ Les débats mentionnés dans ce chapitre ont été récupérés de la façon suivante. Sur la page de la loi, la rubrique « Actions » (*Actions*) décrit l'ensemble des procédures législatives que le texte a subies. Afin de conserver les débats n'ayant eu lieu que sur le texte global, on sélectionne « Toutes les actions sans les amendements » (*All actions except amendments*). On obtient 24 actions enregistrées. La Figure 3 p. 211 est une capture d'écran de la page ainsi obtenue (<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3162/all-actions-without-amendments>). Ensuite on ouvre les liens correspondant à toutes les entrées enregistrées comme des discussions en séance (*floor consideration* ou *resolving differences*). Ces liens débutent par la formule « *consideration: CR* » suivi de l'initiale de la chambre concernée (S ou H) et de numéros de pages. Ils renvoient au « *congressional record* » (l'équivalent américain du compte rendu des débats publié au *Journal officiel* en France et du *Hansard* au Royaume-Uni et au Canada). On supprime les doublons (certains liens renvoient à des parties identiques du

Elle montre essentiellement que les arguments opposés au durcissement ont connu une exposition significative. La victoire de l'exécutif républicain ne réside pas dans une hypothétique suprématie de ce parti dans les débats. Elle réside plutôt dans l'acquisition des démocrates aux arguments du durcissement. Au surplus, les démocrates-clés dans le travail législatif précédent la discussion en séance (membres des commissions des affaires juridiques ou liées aux questions financières), et en particulier Leahy, se présentent avant tout comme soucieux de maintenir l'équilibre entre sécurité et liberté.

6.1.1 Déroulement des débats à la Chambre des représentants

Ce débat a pris place le 23 octobre à 19h15, après l'examen en commission. Sensenbrenner demande alors une motion de suspension des règles de procédure et d'adoption de la proposition (*motion to suspend the rules and pass the bill*). Ce type de motion, adoptée pour la plupart des propositions soumises à la Chambre des représentants, crée trois contraintes : le débat est limité à 40 minutes, aucun amendement ne peut être proposé et la motion est adoptée à la majorité qualifiée des deux tiers. Cette motion, très courante, concerne avant tout les propositions rassemblant un consensus bipartisan et n'ayant qu'une faible portée. En l'occurrence, la Chambre des représentants a ordonné un débat d'une heure, les vingt minutes supplémentaires ayant été demandées par Sensenbrenner (Congressional record – House, 2001 : 7196). Le débat s'est concrètement étendu de 19 h 15 à 20 h 27.

Le fait d'examiner un texte aussi important que le Patriot act en si peu de temps témoigne de la précipitation avec laquelle l'exécutif mais aussi un certain nombre de parlementaires voulaient étendre les pouvoirs de l'État. Il faut cependant souligner le travail effectué par les représentants et sénateurs en dehors des séances plénières. Ainsi, Leahy explique durant son long tour de parole les multiples

congressional record), on copie les débats depuis leur format H.T.M.L. et on les compile par ordre chronologique dans un logiciel de traitement de texte.

tractations qu'il a menées avec l'exécutif avant la discussion en séance. Il déplore notamment à cinq reprises la pression exercée par le gouvernement pour concéder le moins possible aux partisans d'un encadrement des nouveaux pouvoirs octroyés au cours de discussions préliminaires : « Sur plusieurs questions qui me préoccupent particulièrement, nous avons conclu un accord avec le gouvernement le dimanche 30 septembre. Malheureusement, deux jours plus tard, il a annoncé qu'il revenait dessus. »²⁸¹ (Congressional record – Senate, 2001 : 10991.)

Autre raison pouvant expliquer le peu de temps accordé par la Chambre des représentants à la discussion du Patriot act : l'adoption quelques jours auparavant d'un texte similaire. En effet, le Patriot act n'est pas la première loi antiterroriste adoptée après le 11 Septembre. Le 11 octobre, la Chambre des représentants a adopté le U.S.A. act (H. R. 2975). Ce texte a été examiné en vertu de la règle spéciale (*special rule*) définie par H. Res. 264, qui exclut la possibilité d'invoquer un point d'ordre (*point of order*), prévoit un débat d'une heure et l'impossibilité d'amender le texte.

La comparaison des résumés des deux montre une identité pratiquement mot à mot. Au-delà du titre X (Divers), la seule différence substantielle concerne l'inclusion dans le Patriot act du titre III sur le blanchiment d'argent. Cela s'explique par le fait que la Chambre avait adopté les dispositions du titre III séparément le 17 octobre dans H. R. 3004 Financial anti-terrorism act. On retrouve approximativement les mêmes opposants dans les deux textes, signe que les débats ont peu fait bouger les lignes, si ce n'est pour convaincre plus de représentants de soutenir la proposition.

La lettre des débats se trouve entre les pages 7159 et 7207 du congressional record (voir Figure 3 p. 211). Les échanges furent rapidement rythmés, aucun représentant ne parlant plus de cinq minutes à la fois, même si certains sont intervenus à plusieurs reprises. Formellement le temps de parole était contrôlé

²⁸¹ « On several key issues that are of particular concern to me, we had reached an agreement with the Administration on Sunday, September 30. Unfortunately, over the next two days, the Administration announced that it was reneging on the deal. »

(controlled)²⁸² par quatre élus : vingt minutes pour Sensenbrenner, vingt pour Conyers, dix pour Oxley (R-OH) et dix pour LaFalce (D-NY). Les deux premiers étaient respectivement président (*chairman*) et membre principal de la minorité (*ranking minority member*) de la commission des affaires juridiques. Les deux derniers respectivement président et membre principal de la minorité de la commission des services financiers (Financial services). Mais en tout, ce ne sont pas moins de seize élus qui se sont exprimés, également répartis entre républicains et démocrates : Sensenbrenner, Conyers, Scott, Oxley, LaFalce, Bachus (R-AL), Jackson-Lee, Roukema (R-NJ), Frank, Dreier (R-CA), Lofgren (D-CA), Kelly (R-NY), LaHood (R-IL), Watt (NC), Delahunt et Udall (NM).

Deux constats émergent de l'identité des débatteurs. Tout d'abord, les seize représentants appartiennent à la commission des affaires juridiques ou des services financiers, hormis Dreier²⁸³, LaHood²⁸⁴ et Udall (NM)²⁸⁵. Le Patriot act n'a donc pas fait exception à la pratique de la division du travail législatif par le mécanisme des commissions. Quelques élus, par compétence et affinité, se sont chargés d'élaborer le texte en commission et de le défendre en séance. C'est ainsi que le Patriot act, texte visant à durcir la loi pénale et comportant un important volet anti-blanchiment, a été introduit par le président de la commission des affaires juridiques (Sensenbrenner), appuyé par le président de la commission des services financiers (Oxley). Réciproquement, les principaux opposants se sont trouvés siéger dans ces deux commissions.

Ensuite, parmi les seize, six ont voté contre la loi. Ceci indique une exposition importante des arguments des opposants, quoiqu'inférieure à celle des partisans (38% du volume des débats). En ce sens, il est impossible de dire que les opposants ont été marginalisés, ou pire réduits au silence, à la Chambre des représentants. Cela n'a

²⁸² Le temps de parole est ensuite divisé à l'intérieur de chaque parti, chaque élu « contrôlant » un temps de parole étant chargé de céder (*yield*) du temps à ses co-partisans en fonction de l'opportunité.

²⁸³ Membre de la commission des règles (*Rules*).

²⁸⁴ Membre des commissions : finances (*Appropriations*), budget (*Budget*) et renseignement.

²⁸⁵ Membre des commissions : ressources naturelles (*Resources*), petites et moyennes entreprises (*Small business*) et anciens combattants.

toutefois pas empêché les partisans de remporter 83% des votes (voir Tableau 8 p. 356), franchissant sans peine le plancher des deux tiers exigés pour adopter une proposition examinée pendant la suspension des règles.

6.1.2 Déroulement des débats au Sénat

Ce débat a pris place le 25 octobre à 19h15, après que la proposition a été lue deux fois et sans avoir été examinée en commission²⁸⁶. Contrairement à la Chambre des représentants, la suspension des règles est rare au Sénat. De la sorte, le débat fut bien plus long dans cette chambre et dura un peu plus de cinq heures (310 minutes).

Malgré une durée cinq fois plus longue qu'à la Chambre des représentants, on peut estimer que cinq heures de discussion est peu pour une loi de 132 pages.

Autre raison pour mener des débats courts, l'adoption par le Sénat d'un texte similaire peu de temps auparavant. En effet, comme à la Chambre des représentants, le Sénat avait lui aussi adopté un premier texte antiterroriste le 11 octobre 2001, lui aussi intitulé U.S.A. act (S. 1510). Le résumé est proche de celui du Patriot act et inclut directement les dispositions sur le blanchiment d'argent. Dans les votes des deux textes, seul Feingold s'oppose.

La lettre des débats se trouve entre les pages 10990 et 11060 du *congressional record* (voir Figure 3 p. 211). Les échanges ont connu un rythme bien plus lent qu'à la Chambre des représentants, avec un tour de parole maximal d'une heure. Formellement le temps de parole était contrôlé (*controlled*) par huit élus, aucun ne bénéficiant de moins de dix minutes : 90 minutes pour Leahy, 90 pour Hatch (R-UT), respectivement président et membre principal de la minorité de la commission des affaires juridiques, dix pour Levin (D-MI), dix pour Wellstone (D-MN), vingt pour Sarbanes (D-MD), 60 pour Feingold, quinze pour Graham et quinze pour Specter (D-

²⁸⁶ On note cependant que la commission du secteur bancaire, du logement et des affaires urbaines (*Banking, housing and urban affairs*) a reçu le Financial anti-terrorism act (H. R. 3004) adopté le 17 octobre. Le Sénat n'y a pas donné suite, sachant que les dispositions de cette proposition ont été reprises dans le Patriot act.

PA)²⁸⁷. Ceux-ci se sont exprimés et ont cédé du temps à sept autres élus. Quatre d'entre eux appartenaient à la commission des affaires juridiques : Brownback (R, KS), Schumer (D-NY), Feinstein (D-CA) et Thurmond (R-SC). Les trois autres appartenaient à des commissions liées aux questions financières : Dorgan (D-ND), Kerry (D-MA), et Bond (R-MO).

Trois constats émergent de l'identité des débatteurs. Tout d'abord, les démocrates ont détenu plus de temps de parole : 220 minutes sur 310, rassemblant dix orateurs sur quatorze. Leahy est celui qui s'est exprimé le plus longtemps, amorçant le débat avec un exposé de 47 minutes²⁸⁸ défendant le texte et détaillant les tractations avec l'exécutif et les négociations avec les sénateurs républicains. En ce sens, il a été l'un des moteurs du texte, mettant en avant son rôle comme limitateur des prétentions du gouvernement : « Nous avons voulu nous assurer que nous pourrions poursuivre les terroristes. (...) Mais nous avons voulu le faire avec des poids et contrepoids contre les abus. C'est ce que nous avons fait. Disposition après disposition, nous avons ajouter ces garde-fous qui manquaient dans le texte du gouvernement. »²⁸⁹ (Congressional record – Senate, 2001 : 11015.)

Ensuite, l'unicité de l'opposition au texte illustre la différence du rapport de force entre partisans et opposants par rapport à ce que l'on observe à la Chambre des représentants. Par la présence d'un seul sénateur opposé, qui prend la parole une seule fois sans convaincre d'autre collègues (20% du volume des débats), les débats ne s'articulent pas entre partisans et opposants. Il s'articule plutôt entre partisans du principe de contrôle et partisans d'un principe de contrôle encadré. Mais dans les deux cas, les sénateurs se montrent déterminés à adopter la proposition le jour même. C'est Leahy lui-même qui l'affirme, bien qu'il se soit montré déçu de ses négociations avec le gouvernement sur l'étendue de l'extension des pouvoirs à

²⁸⁷ Celui-ci ne prenant finalement pas la parole.

²⁸⁸ « Le sénateur du Vermont dispose encore de 43 minutes. » (« *The Senator from Vermont has 43 minutes remaining.* », Congressional record – Senate, 2001 : 11031.)

²⁸⁹ « *We wanted to make sure we could go after terrorism. (...). But we wanted to do it with checks and balances against abuse. That is what we did. In provision after provision, we added those safeguards that were missing from the administration's plan.* »

accorder. Il justifie également le tenue d'un débat de plusieurs heures même s'il n'entraînera aucune conséquence : « Nous voulons avoir une discussion sur cette proposition de loi mais il ne fait aucun doute que nous nous prononcerons dessus aujourd'hui et qu'elle sera adoptée aujourd'hui. »²⁹⁰ (*idem* : 10990.)

Enfin, on note que cette opposition unique a pris place dans un Sénat contrôlé par les démocrates (51 contre 49). C'est donc dans la chambre majoritairement démocrate que l'opposition a été plus faible que dans la chambre majoritairement républicaine. Or, 64 des 67 élus opposants étaient démocrates. Les démocrates ont donc, sans surprise, une plus faible propension au durcissement que les républicains, mais pas jusqu'à mettre en échec le durcissement. On note le même phénomène à chaque fois que le Congrès est divisé entre une Chambre des représentants républicaine et un Sénat démocrate : les démocrates de la Chambre sont plus opposés au durcissement que les démocrates du Sénat (voir les lois 1, 3, 4 5, 13 et 14 du Tableau 9, avec les représentants démocrates majoritairement opposés dans cas 3, 4, 13 et 14). On peut en tirer deux conjectures : d'une part, le Sénat pourrait être une chambre ayant une plus grande propension au durcissement que la Chambre des représentants. D'autre part, dans le cas où un texte durcisseur ne fait pas consensus, les démocrates sont plus susceptibles de s'opposer s'ils savent qu'ils n'ont pas les moyens de bloquer le texte. Plusieurs explications peuvent motiver cette deuxième conjecture : l'activisme de la minorité républicaine pour convaincre les sénateurs démocrates ; la confiance des démocrates envers le compromis conclu par les démocrates ayant mené les négociations²⁹¹ ; ou la crainte des démocrates d'être taxés de laxisme. Cette dernière explication renforcerait l'hypothèse du poids de l'opinion dans la production de l'antiterrorisme partagée par Mueller et Harvey (voir la dernière section du premier chapitre). L'explication par le poids de l'opinion est

²⁹⁰ « *We do want to have discussion of this piece of legislation, but there is no question we will vote on this piece of legislation today and we will pass this legislation today.* »

²⁹¹ Leahy, principal orateur démocrate partisan du durcissement, avait notamment introduit avec d'autres S. 1510 quelques semaines auparavant. Tous les autres orateurs sauf Hatch, s'exprimant en vertu de son rang de membre principal de la minorité de la commission des affaires juridiques, sont démocrates.

cependant faible. En effet, même minoritaires, les démocrates étaient en mesure de bloquer le Patriot act. Il suffisait aux deux tiers d'entre eux (soit 144 sur 211 démocrates) de voter contre pour empêcher les partisans de réunir la majorité des deux tiers nécessaire²⁹² pour adopter le texte pendant la suspension des règles.

²⁹² Sur 435 représentants, les deux-tiers sont 292, soit une minorité de blocage à 143 + 1.

Figure 3 : Extrait des actions du Congrès sur le Patriot act

10/26/2001		Signed by President.
10/25/2001	House	Presented to President.
10/25/2001	Senate	Message on Senate action sent to the House. Type of Action: Floor Consideration
10/25/2001	Senate	Passed Senate without amendment by Yea-Nay Vote. 98 - 1. <u>Record Vote Number: 313.</u> (consideration: CR S10990-11060) 2 Type of Action: Floor Consideration
10/24/2001	Senate	Received in the Senate, read twice. Type of Action: Introduction and Referral
10/24/2001-11:03am	House	Motion to reconsider laid on the table Agreed to without objection. Type of Action: Floor Consideration
10/24/2001-11:03am	House	On motion to suspend the rules and pass the bill Agreed to by the Yeas and Nays: (2/3 required): 357 - 66 (Roll no. 398). (text of measure as passed House: CR 10/23/2001 H7159-7196) Type of Action: Floor Consideration
10/24/2001-10:37am	House	Considered as unfinished business. (consideration: CR H7224) Type of Action: Floor Consideration
10/23/2001-8:27pm	House	At the conclusion of debate, the Yeas and Nays were demanded and ordered. Pursuant to the provisions of clause 8, rule XX, the Chair announced that further proceedings on the motion would be postponed. Type of Action: Floor Consideration
10/23/2001-7:15pm	House	DEBATE - By unanimous consent, the House proceeded with one hour of debate on the motion to suspend the rules and pass <u>H.R. 3162</u> . Type of Action: Floor Consideration
10/23/2001-7:15pm	House	Considered under suspension of the rules. (consideration: CR H7159-7207) 1 Type of Action: Floor Consideration
10/23/2001-7:15pm	House	Mr. Sensenbrenner moved to suspend the rules and pass the bill. Type of Action: Floor Consideration

Légende

1 : débat à la Chambre des représentants

2 : débat au Sénat

6.2 Grille d'analyse du corpus

Comme on l'a mentionné dans le chapitre quatre, la construction des catégories de codage a suivi un processus épistémologique abductif, c'est-à-dire à la fois inductif (codage ouvert) et déductif (codage fermé). Concrètement, cela signifie qu'on a enchâssé un codage fermé (les catégories correspondant aux hypothèses) dans un codage ouvert (le reste des catégories). Cette méthode est tout d'abord nécessaire car aucun codage ne peut être purement inductif. En effet, le chercheur code toujours un texte en fonction de l'information qu'il y cherche. Selon la nature de celle-ci, plusieurs codages sont possibles et également valides. D'autre part, cette méthode est nécessaire dans la reconstruction de processus puisqu'il est question de retrouver les traces empiriques d'un mécanisme causal dans les faits étudiés.

Les allers-retours entre induction et déduction sont nécessaires pour à la fois créer les conditions de découverte des preuves des hypothèses (déduction) sans biaiser l'analyse par un encastrément forcé du corpus dans des catégories créées artificiellement (induction). De la sorte, quelques catégories correspondant aux hypothèses sont créées avant le début du codage. La majorité des catégories est cependant créée par l'émergence de thèmes au fur et à mesure de la lecture. Ces catégories sont au départ fluctuantes, correspondant aux premières occurrences d'un thème, avant d'être affinées ou recombinaées à mesure que le codage couvre une partie croissante du corpus et qu'on en obtient une image d'ensemble précise.

Assez rapidement, l'unité de sens qui ressort dans la plupart des cas est plus large que la (portion de) phrase, unité de sens habituellement utilisée (Ghiglione *et al.*, 1985 : 18-24). En effet, la structure très codifiée des débats parlementaires et leur mise en page par le G.P.O. fait apparaître le paragraphe comme unité de sens la plus courante. Le Tableau 3 (p. 214) représente l'arbre thématique ayant servi au codage des débats du Patriot act. Suit une justification détaillée des 37 catégories qui y figurent afin de préciser le fonctionnement des catégories. Cette justification peut

servir de guide de codage dans la perspective de sa réitération par un autre chercheur, améliorant ainsi la reproductibilité de l'analyse.

Tableau 3 : Arbre thématique du codage des débats du Patriot act

Catégorie	Citation représentative
Agents	
I. Assouplisseurs	
II. Durcisseurs	
III. Procédure, dialogue, méta	
Discours	
I. Arguments	
1. Prétexte action	
A. Sécurité	« We learned something 6 weeks ago. It was a very painful lesson. We learned that legislation was needed to provide law enforcement and intelligence additional tools that they needed that they needed to address the threat of terrorism and terrorists. »
B. Liberté	« Demands for action are irresponsible when the roadmap is pointed in the wrong direction. As Ben Franklin once noted, « if we surrender our liberty in the name of security, we shall have neither ». »
C. Précipitation	« After that terrible day of September 11, we began looking at our laws, and what we might do. Unfortunately, at first, rhetoric overcame reality. We had a proposal sent up, and we were asked to pass it within a day or so. »
D. Urgence	« There is no question we will vote on this piece of legislation today and we will pass this legislation today. (...) The American people and the Members of this body deserve fast work and final action. I share the Administration's goal of providing promptly the legal tools necessary »
E. Équilibre	« What we have tried to do in this legislation is to balance the liberties we enjoy as Americans and those liberties that have made us the greatest democracy in history but at the same time to enhance our security so we can maintain that democracy. »
2. Fondement mesure	
A. Bon sens	« It gives our regulators and law enforcement officials what they need to get the job done. That is why I believe that the steps taken in this legislation will go a long way towards empowering them to deal with the very tragic situation that we face. »

B. Identité	« People, many of whom occupy the chairs that we now occupy in this very Chamber, decided a half century or more ago that [the scourge of organized crime] was intolerable and we would take the necessary steps to recapture the essential values of our country. »
C. Consensus bipartisan	« The modernization of our money-laundering laws represented by Title III is long overdue. It is not the work of one or two weeks but represents years of careful study and a bipartisan effort to produce prudent and effective legislation. »
D. Opinion	« I need not bring to the attention of my colleagues the fact that public support across the country for anti-money-laundering legislation is extremely strong. Jim Hoagland put it plainly in the Washington Post: »
E. Paramétrage de mesure	« Osama bin Laden has boasted that his modern new recruits know the « cracks » in « Western financial systems » like they know the « lines in their hands. » Enactment of this bill will help seal the cracks that allow terrorists and other criminals to use our financial systems against us. »
F. Quantification de mesure	Sans objet
G. Compensation	« This bill will also make an immediate difference in the lives of victims of terrorism and their families. It refines the Victims of Crime Act and by doing so improves the way in which its crime fund is managed and preserved. »
H. Communication	« The bill expands the Regional Information Sharing Systems Program to promote information sharing among Federal, State, and local law enforcement have a critical role to play in preventing and investigating terrorism, and this bill provides them benefits appropriate to such duty. »
3. Concession mesure	
A. Concession à l'assouplissement	« While I believe the provisions of this bill will be needed to combat terrorism beyond 4 years, it is fair to say Congress should review the provisions and make an assessment of their effectiveness in 4 years. »
B. Concession au durcissement	« It is entirely appropriate that with a warrant the FBI be able to seize voice mail messages as well as tap a phone. (...) It made sense to make sure that phone conversations carried over cables would not have more protection from surveillance than conversations carried over phone lines.
C. Concession limitante	« I was able to make significant improvements in the Administration's original proposal that will help to ensure that the government's authority to obtain sneak and peek warrants is not abused. »
4. Critique action	
A. Critique de l'assouplissement	« Finally, as to the sunset, I was very much opposed to the House 2-year sunset. How could we have law enforcement adapt to a new law knowing that by the time they get geared up, it is almost going to be sunsetted? »

B. Critique du durcissement	« The combination gives us the situation where there is very little standard and one can essentially conduct a criminal investigation without probable cause. »
C. Critique de l'urgence	« To accede to the Administration's request for prompt consideration of the USA Act, the Leaders decided to hold the bill at the desk rather than refer it to the Committee for markup, as is regular practice. »
D. Critique de l'exécutif	« The Department of Justice flatly rejected my suggestion that these terms be defined to respond to concerns that the new terms might encompass matter considered content, which may be captured only upon a showing of probable cause, not the mere relevancy of the pen/trap statute. »
E. Critique partisanerie	« In 1995, however, a motion to table Senator Lieberman's amendment was agreed to in a largely party-line vote, with Republicans voting against the measure. In fact, then Senator Ashcroft voted to table that amendment, and one Republican colleague spoke against it. »
F. Critique manque compensation	« I also regret that we have not done more for other victims of recent terrorist attacks. While all Americans are numbed by the heinous acts of September 11, we should not forget the victims of the 1998 embassy bombings in East Africa. »
5. Promotion principe	
A. Coercition	« Many of our greatest victories will be measured by the attacks that never happen, in battles we win before they ever have a name, in conflicts we prevent before they ever claim one American life. I hope we will pass and enact legislation that will help make that possible. »
B. Redevabilité	« We must maintain our vigilance to preserve our laws and our basic rights. We in this body have a duty to analyze, to test, to weigh new laws that the zealous and often sincere advocates of security would suggest to us. That is what I have tried to do (...) and that is why I will vote against this bill. »
C. Coercition contrôlée	« The American people will know that this Congress has worked hard to protect us with this bill. I will vote for this legislation knowing that we will continue to do our duty, and to follow it carefully to make sure that these new powers are used within our Constitution. »
II. Commentaire	
1. Affirmation opposition	« I supported the bipartisan bill that came out of the Committee on the Judiciary; and sadly, that is not before us today and it is not the bill that we would have been able to support and that I could have supported with enthusiasm. »
2. Affirmation soutien	« Mr. President, I rise in very strong support of this legislation--in particular, title III, the International Money Laundering Abatement and Financial Antiterrorism Act, which was included as part of the antiterrorism legislation. »
3. Deuil	« I want us to think just for a moment why we are here. We have all shared the sadness, the horror of September 11. We are seeing Members of Congress and staffs threatened, tragic deaths in the Postal Service, those who died in the Pentagon, those who died at the Twin Towers. »

4. Dialogue	« Mr. LEAHY. I see the distinguished senior Senator from California. How much time does she want? Mrs. FEINSTEIN. I will take 1 additional minute; 8 minutes. That was meant to be a joke. »
5. Félicitation partisans	« My heartfelt gratitude is to my colleagues on the Immigration Subcommittee and to the committee's leadership--Senator Hatch, Senator Leahy, and others--for their dedication and diligence in crafting what I think is fine legislation. »
6. Félicitation résilience	« I think Americans know very well that character is judged not so much on how a man or woman acts in the good times, but how we act in the face of adversity. This country certainly has faced adversity over these last couple of weeks, and I am proud of what America has stood for. »
7. Félicitation travail bipartisan	« Let me outline just ten ways in which we in the bicameral, bipartisan negotiations were able to supplement and improve this legislation from the original proposal we received from the Administration. »
8. Procédure	« The PRESIDENT pro tempore. Is there objection? The Chair hears no objection. That will be the order of the Senate. The Senator from Vermont, Mr. Leahy, is recognized. »
Méta	<ul style="list-style-type: none"> - « There being no objection, the material was ordered to be printed in the Record, as follows: » - « The yeas and nays were ordered. » - « The assistant legislative clerk called the roll. »

Il convient avant tout de préciser que les noms des catégories sont avant tout des conventions. Leur valeur est d'usage, comme outil de classification, et non pas heuristique. Les termes employés servent avant tout à simplifier la compréhension et la mémorisation de l'arbre thématique. Il ne doivent pas être considérés comme une représentation fidèle de la réalité. Sont donc mobilisées les oppositions primaires évoquées dans cette thèse en tant que simplification des cultures stratégiques en tension : durcissement / assouplissement, sécurité / liberté, coercition / redevabilité, prétexte de l'action / principe de l'action.

D'autre part, les oppositions se manifestent fréquemment à l'échelle de la mesure individuelle plutôt que de la loi entière. On peut donc trouver chez le même élu d'une part la mobilisation du Prétexte « Sécurité » et la Promotion de la « Coercition » à propos d'une mesure précise et d'autre part la « Critique du durcissement » à propos d'une autre mesure. C'est notamment le cas des dispositions concernant le blanchiment d'argent, qui font pratiquement l'unanimité, alors que les dispositions les plus intrusives, comme la section II (Procédures de surveillance).

Trois branches principales forment cet arbre. La principale (Discours) code le discours des agents et implique une interprétation du texte en fonction du sens qu'il dénote et connote. La seconde (Méta) code toute les métadonnées incluses dans le *congressional record*. Le troisième (Agents) code une métadonnée particulière : l'identité de l'orateur selon son vote sur le texte.

La branche la plus pertinente pour l'analyse est la branche Discours, car elle code le fond des propos tenus en séance. Celle-ci se divise en deux sous-branches distinctes. La sous-branche Arguments rassemble tous les propos visant à soutenir les positions de soutien et d'opposition au texte. Une minorité des catégories a été créée *ex ante* par déduction pour correspondre aux éléments du mécanisme causal (codage fermé). Tel est le cas des Prétextes « Sécurité », « Liberté » (éléments de n_1), des Fondements « Bon sens », « Identité », « Paramétrage de mesure » et « Quantification de mesure » (éléments de n_2) et des Promotions « Coercition » et « Redevabilité » (éléments de n_3). Ces catégories déductives constituent un tiers des 24 constituant la

super-catégorie Arguments, les seize autres ayant émergé de manière inductive, par codage ouvert. On remarque notamment que trois autres Prétextes ont émergé, de même que quatre Fondements et une Promotion, plus l'ensemble des catégories de Concession et de Critique.

Les Prétextes représentent les motivations de l'action des élus : être en faveur ou en défaveur du texte après l'identification de la faille de sécurité (le 11 Septembre) :

- « Sécurité » code les propos établissant une faille de sécurité comme raison justifiant l'adoption de la loi ;
- « Liberté » code les propos établissant une faille de légitimité comme raison justifiant le rejet de la loi²⁹³ ;
- « Urgence » code les propos établissant l'urgence de la situation comme raison justifiant l'adoption de la loi ;
- « Précipitation » code les propos établissant l'urgence de la situation comme raison justifiant le rejet de la loi ;
- « Équilibre » code les propos établissant à la fois la nécessité d'adopter la proposition de loi et la nécessité d'empêcher qu'elle empiète sur les libertés publiques²⁹⁴.

²⁹³ Fait notable, la Liberté est cadrée comme liberté de l'individu face à la toute-puissance de l'État. En témoigne la longue évocation par Leahy de la commission Church (établie par le Sénat après le scandale du Watergate) par Leahy et l'évocation par Feingold de l'arrêt de la Cour suprême de 1963 *Kennedy v. Mendoza-Martinez* (affirmant que les pouvoirs étendus par temps de guerre ne justifiaient pas le contournement de la procédure régulière (*due process*) ni de la proportionnalité des peines). La position libertarienne de Paul (TX) va également en ce sens. Cette vision de la liberté rejoint la vision répandue aux États-Unis où la justice sert de protection contre l'État, quand d'autres conceptions, par exemple en France, font de l'État de droit le garant de la liberté des individus contre les corps intermédiaires : « dans les pays de common law, le droit est très largement pensé comme extérieur à l'État et comme un moyen de protection des citoyens à l'égard de ce dernier (...) là où effectivement en France le droit est beaucoup plus construit comme une institution étatique. » (Chappe *et al.*, 2016.) Dans le cas de l'antiterrorisme, la liberté du côté français et britannique est volontiers cadrée par les durcisseurs comme liberté de ne pas être menacé par le terrorisme, ce qui fait de la sécurité la mère des autres libertés (Tsoukala, 2006.) Du côté américain, le concept de liberté demeure complémentaire à celui de sécurité et la liberté ne sert pas à justifier le durcissement. Cette

²⁹⁴ Seuls les durcisseurs (notamment ceux attentifs aux risques d'abus) peuvent être codés ici. Ceux qui invoquent la nécessité d'équilibrer sécurité et liberté mais votent contre la loi ont des arguments codés dans Liberté.

Les Fondements représentent les raisons précises apportées en faveur des mesures adoptées. Puisqu'il s'agit d'une loi durcissante, se retrouvent codées dans cette série de catégories uniquement les arguments en faveur du durcissement²⁹⁵ ou les arguments inclassables en ces termes (« Compensation » et « Communication »), et ce au nom des Prétextes « Sécurité », « Urgence » ou « Équilibre » :

- « Bon sens » code les propos invoquant l'efficacité de la mesure sans l'étayer par des faits précis²⁹⁶ pour justifier son adoption ;
- « Identité » code les propos invoquant les normes et valeurs pour justifier l'adoption de la mesure²⁹⁷ ;
- « Consensus bipartisan » code les propos invoquant le travail et l'accord entre démocrates et républicains ou avec l'autre chambre ou avec l'exécutif²⁹⁸ pour justifier l'adoption de la mesure ;
- « Opinion » code les propos invoquant de soutien ou la demande de l'opinion publique envers une mesure pour justifier son adoption ;
- « Paramétrage de mesure » code les propos invoquant au moins un acte terroriste par une faille que la mesure est censée refermer pour justifier son adoption²⁹⁹ ;
- « Quantification de mesure » code les propos invoquant des données chiffrées à l'appui d'une mesure pour justifier son adoption ;

²⁹⁵ Pour les arguments portant sur des dispositions non adoptées (arguments assouplissants ou arguments encore plus durcissants), voir les catégories Concession et Critique.

²⁹⁶ Cette catégorie ne préjuge pas du bien-fondé de ce « bon sens » : certaines dispositions ne sont pas étayées car elles sont manifestement efficaces (adapter la législation sur la surveillance des communications aux technologies électroniques) tandis que d'autres ont une efficacité incertaine (augmentation du nombre de gardes-frontières à la frontière avec le Canada).

²⁹⁷ Cette catégorie est peu sollicitée car la majorité des invocations des valeurs est codée de manière plus appropriée dans le Prétexte Liberté.

²⁹⁸ Avec le président en cas de majorité différente au pouvoir ; avec l'administration, en particulier la communauté du renseignement, dans tous les cas.

²⁹⁹ « Acte terroriste » correspond ici à toute action émanant d'un individu considéré comme terroriste, prise pour vraie et présentée comme l'exploitation d'une faille de sécurité. Cette action peut faire référence à un acte réel, à un acte pris à tort pour vrai (p. ex. la croyance que le commando du 11 Septembre était passé par la frontière nord) ou un discours (p. ex. les propos de Ben Laden revendiquant la connaissance du système financier américain, ses failles et la volonté de les exploiter).

- « Compensation » code les arguments invoquant les dommages causés par la faille pour justifier l'octroi d'indemnisations contre les pertes et de fonds pour l'augmentation de la charge de travail, la formation et l'équipement des forces de sécurité ;

- « Communication » code les arguments invoquant l'efficacité d'améliorer le partage d'informations entre les forces de sécurité³⁰⁰.

Les Concessions représentent les nuances apportées par les élus à propos des mesures adoptées. Elles couvrent les propos dans lesquels partisans et opposants du texte concèdent une certaine légitimité aux arguments de leur adversaires. Alors que les catégories de Fondements regroupent les arguments en faveur des dispositions durcissantes ou neutres, c'est dans les catégories de Concessions que l'on retrouve les arguments assouplissants. Ils sont présentés non pas comme des mesures en elles-mêmes mais comme des « garde-fous » aux mesures durcissantes, d'où la nécessité de les séparer des Fondements. On y retrouve également les concessions des Assouplisseurs et des Durcisseurs se disant attentifs aux risques d'abus. Les catégories sont les suivantes :

- « Concession à l'assouplissement » code les propos affirmant la légitimité d'une mesure, en particulier grâce aux contraintes prévues pour encadrer son usage³⁰¹ ;

³⁰⁰ Sont ici expressément *exclus* les arguments en faveur du partage d'information entre police et renseignement. Un tel partage est un objet central de l'opposition entre durcisseurs et assouplisseurs en raison de son impact sur les libertés publiques. En effet, avec le Patriot act, les contraintes légales pour la surveillance, la collecte d'information et la perquisition sont moins fortes pour enquêtes d'acquisition de renseignement étranger que pour les enquêtes pénales. Dans le premier cas, seul est retenu le critère de la pertinence pour : la collecte des métadonnées (*pen register and trap and trace*) et des données (*business records*) jugées « pertinentes » à une enquête de lutte contre le terrorisme international ou les activités clandestines de renseignement (section 214) ; la surveillance et la perquisition des étrangers et des Américains (s'il existe une cause probable de penser qu'ils sont des agents d'une puissance étrangère) dans une enquête dont le « un but significatif » (*significant purpose*) est d'obtenir du renseignement étranger (section 218 ; voir aussi Congressional record – Senate, 2001 : 11003-11004.) Par contraste, dans les enquêtes pénales, c'est le critère de la cause probable qu'une infraction a été ou est en train de se commettre qui est utilisé pour les arrestations et les perquisitions, en vertu du quatrième amendement. Si les informations ainsi collectées sont partagées avec la police qui les invoque durant un procès, les garanties procédurales sont contournées et les droits de la définition sont affaiblis.

- « Concession au durcissement » code les propos affirmant la légitimité d'une mesure durcissante³⁰² ;

- « Concession limitante » code les propos affirmant la légitimité d'une mesure durcissante assortie d'une contrainte qui encadre son usage³⁰³.

Les Critiques représentent les attaques à l'encontre des motivations des actions des élus adverses. Elles couvrent un aspect opposé du débat par rapport aux Concessions. Il s'agit essentiellement d'une réaction envers les positions adverses sans implication nécessaire sur le vote :

- « Critique de l'assouplissement » code les propos dénonçant les positions assouplissantes (ou l'insuffisance du durcissement) ;

- « Critique du durcissement » code les propos dénonçant les positions durcissantes (ou l'insuffisance de l'assouplissement) ;

- « Critique de l'exécutif » code les propos dénonçant les positions ou actions durcissantes de la part du gouvernement ou de l'administration³⁰⁴ ;

- « Critique de l'urgence » code les propos dénonçant la précipitation avec laquelle le Congrès a dû examiner la loi³⁰⁵ ;

- « Critique partisanerie » code les propos dénonçant le blocage ou l'ignorance d'un acte parlementaire (texte, amendement, audition) par le parti adverse ou l'autre chambre ;

³⁰¹ C'est notamment dans cette catégorie qu'on code le soutien à l'établissement de dispositions temporaires. On le voit, établir qu'une mesure durcissante a une durée limitée nécessite de séparer l'argument justifiant la mesure (codée dans Fondement) et l'argument justifiant l'encadrement de cette mesure (codée dans « Concession à l'assouplissement »).

³⁰² La motivation de ce type de concession se trouve parmi les Fondements.

³⁰³ Ce type de concession rejoint le prétexte d'« Équilibre » et est particulièrement employé par les Durcisseurs attentifs aux risques d'abus.

³⁰⁴ Cette catégorie se distingue de la Critique du durcissement en ce qu'il code les critiques contre des faits précis (et non pas le durcissement pris généralement ou le risque d'abus).

³⁰⁵ Cette catégorie se distingue du Prétexte « Précipitation » car il ne concerne que des éléments précis du texte ou des modalités de son passage. Une telle critique ne remet pas en cause le texte dans son ensemble et est indépendante du vote.

- « Critique manque compensation » code les propos dénonçant l'insuffisance des moyens affectés à l'indemnisation des pertes ou au financement des nouvelles mesures.

Les Promotions représentent le principe soutenant l'action menée par l' élu. Elles expriment la voie à suivre ou regrettent la voie que la loi n'a pas emprunté. Elles se distinguent des Prétextes et des Fondements par leur généralité plus grande et leur valeur conclusive après un exposé des arguments. Elles ont aussi plus souvent une portée future, affirmant les résultats escomptés et les suivis que le Congrès et les juges auront à effectuer :

- « Coercition » code les propos promouvant l'extension des pouvoirs de l'État au nom d'une amélioration de la sécurité ;

- « Redevabilité » code les propos promouvant l'inviolabilité des libertés publiques même au nom d'une amélioration de la sécurité ;

- « Coercition contrôlée » code les propos promouvant l'extension des pouvoirs de l'État à condition d'une que leur usage soit contrôlé, afin d'équilibrer sécurité et liberté.

La sous-branche Commentaire réunit le reste des propos et ses catégories ont émergé de manière essentiellement inductive, donc là aussi par codage ouvert. S'y retrouvent quatre types de propos n'ayant pas de lien avec des arguments pour ou contre la loi. On y rassemble :

- « Affirmation opposition / soutien » code les prises de position qui ne sont pas accompagnées immédiatement d'arguments ;

- « Deuil » code les expressions de compassion avec les victimes de la faille de sécurité (pompiers, policiers et soignants blessés ou tués lors du 11 Septembre) ;

- « Dialogue » code les brefs échanges entre élus sans impact sur l'argumentation (demandes de précisions sur le temps restant, sur des dispositions du texte, etc.) ;

- « Félicitation partisans » code les propos d'autocongratulation d'un élu ou de congratulation des membres de son équipe ;

- « Félicitation résilience » code les propos célébrant la résistance des Américains aux dommages physiques et moraux de la faille de sécurité (les destructions causées par le 11 Septembre) ;

- « Félicitation bipartisans » code les propos de congratulation du parti adverse et de l'autre chambre du Congrès ;

- « Procédure » code les formules rituelles propres à la procédure législative prononcées par les élus prenant part au débat (les propos du président de séance sont eux codés dans Méta).

La branche Méta est la plus simple à coder car elle n'implique aucune interprétation de la part du chercheur. Elle sert à coder toutes les métadonnées présentes dans le *congressional record* qui ne transcrivent aucun propos tenu en séance. On y retrouve la pagination, l'horodatage et les sous-titres inclus par le G.P.O., les titres des divers documents versés aux débats par les parlementaires, et les diverses informations liées à la procédure législative (annonce d'un changement de président de séance, d'un vote, etc.) On différencie les propos de procédure de ces méta-informations par le fait que celles-ci emploient des verbes conjugués au passé tandis que les propos de procédure emploient des verbes au présent. Toutes ces métadonnées sont compilées sans distinction dans cette branche.

Le codage de la branche Agents intervient après le codage des deux branches précédentes. Il ne pose aucun problème particulier puisque le codage se fait pratiquement sans interprétation :

- « Assouplisseurs » code ceux ayant voté non au Patriot act³⁰⁶ ;

- « Durcisseurs » code ceux ayant voté oui au Patriot act³⁰⁷ ;

³⁰⁶ Ce terme est strictement une convention. Les opposants à la loi ne sont pas nécessairement en faveur de son assouplissement en matière antiterroriste. Le rejet du Patriot act n'aurait pas conduit à un assouplissement de la loi : elle serait restée inchangée. Il faut donc entendre « assouplisseur » comme « opposant au durcissement proposé ».

³⁰⁷ Comme précédemment, ce terme est strictement une convention. Les partisans de la loi n'ont pas tous les mêmes raisons de voter pour. Il faut donc entendre « durcisseur » comme « partisan du durcissement proposé ».

- « Procédure, dialogue, méta » code les catégories éponymes : toute la branche « Méta » et les catégories II-4 et II-8 de la branche « Discours ».

L'ensemble du corpus est donc doublement codé. Le corpus est codé à 100% une première fois dans les branches Discours et Méta et une deuxième fois dans la branche Agents. Cette branche permet de dresser un portrait précis des arguments mobilisés par les partisans et opposants de la loi, en ne conservant que les portions significatives du corpus.

Ce double codage du corpus est utile pour croiser les données obtenues. Il permet en première analyse de déterminer si certains arguments sont privilégiés par les durcisseurs ou les assouplisseurs, si des tensions internes existent, etc.

Comme évoqué au chapitre quatre, les catégories de l'arbre thématique doivent se conformer à cinq critères : homogénéité, exhaustivité, exclusivité, objectivité et pertinence (Bardin, 1980 : 121.) L'homogénéité est garantie par le fait que chaque niveau de l'arbre thématique regroupe des propos de même nature (arguments, concessions, critiques, etc.) L'exhaustivité est démontrée par le fait qu'il ne reste aucune portion du corpus qui ne se trouve dans une catégorie significative (pas de catégorie intitulée « Autre »). L'exclusivité et l'objectivité sont des objectifs qu'on ne peut qu'approcher tendanciellement car il reste toujours une part irréductible d'interprétation et de subjectivité provenant du chercheur. Cependant, on se rapproche de ces critères par la définition des catégories et les amples précisions que l'on vient d'exposer, qui permettent de trancher dans quelle catégorie un propos proche de plusieurs catégories sera classé. La pertinence est assurée par le travail d'abduction dans la création de l'arbre thématique : orienté pour extraire les informations pertinentes au regard des hypothèses, il a été créé assez librement pour « laisser s'exprimer » le corpus et livrer des informations impossibles à anticiper à priori.

6.3 Résultats de l'analyse de contenu

Le Tableau 12 (p. 409) et le Tableau 13 (p. 410) donnent le résultat de l'analyse de contenu en indiquant la fréquence de chaque catégorie en pourcentage de corpus codé³⁰⁸. Pour chaque catégorie, les tableaux donnent le pourcentage pour la Chambre des représentants, le Sénat puis le Congrès, c'est-à-dire l'addition pondérée des deux (sachant que le débat à la Chambre vaut environ 13% du débat total). Le Tableau 14 (p. 411) est une matrice qui croise le contenu des catégories d'Arguments avec les catégories d'Agents, indiquant ainsi quel type d'Agent (assouplisseurs ou durcisseurs) utilise quel type d'argument et à quelle fréquence³⁰⁹.

Cette section se décompose en deux temps. En premier lieu, sont livrés les résultats obtenus par le codage initial du corpus. Ensuite, ces résultats sont analysés et interprétés à la lumière des hypothèses.

6.3.1 Description : domination des durcisseurs et dichotomie camérale (sauf disposition de temporisation)

Ces tableaux permettent de tirer quatre enseignements préliminaires. Premièrement, l'exposition réelle des opposants à la loi est bien moindre ce que le nombre d'opposants à prendre la parole laisse croire. À peine un dixième du corpus correspond à la défense du rejet de la loi. Cette proportion suit un fort clivage caméral : si les opposants à la Chambre des représentants bénéficient d'une exposition du même ordre de grandeur que les partisans, c'est au Sénat que les

³⁰⁸ Pourcentages livrés par le logiciel Nvivo. Pour plus de lisibilité, les pourcentages sont arrondis à l'unité. Pour cette raison, certains nombres dépassent les 100% (comme l'addition des trois catégories d'Agents pour le Congrès) et les cases indiquant 0% ne sont pas forcément vides (comme la catégorie « Affirmation opposition »).

³⁰⁹ Le logiciel Nvivo livre la matrice en nombre de mots par catégorie. On exclut la catégorie Procédure, dialogue et méta. Les pourcentages sont obtenus par le ratio du nombre de mots dans une catégorie sur le nombre de mots total (les 25 catégories d'arguments pour chaque catégorie d'Agent).

arguments des opposants sont peu audibles. L'unique opposition de Feingold, malgré son heure de temps de parole, représente seulement 8% de l'ensemble du débat.

Deuxièmement, les commentaires laissent une large place aux (auto)congratulations, qui en constituent les deux tiers. Les manifestations ostensibles de sentiments sont pourtant rares, le Deuil ne représentant que 1% du corpus. Les élus contiennent l'expression de leurs émotions, la prise de parole étant très codifiée, marqueurs de la ritualisation du débat en séance (effet probablement accentué par la restitution écrite effectuée par le G.P.O.). Pourtant, à côté de quelques rares occurrences de termes émotionnellement chargés, les élus utilisent un temps de parole significatif pour féliciter leurs équipes³¹⁰ et célébrer les efforts et le consensus des membres des deux partis³¹¹ ayant conduit à l'adoption de la proposition de loi dans des conditions hors de l'ordinaire : après une tragédie nationale, pressés par le temps et alors que les attaques au bacille du charbon avaient causé la fermeture des locaux du Congrès.

Troisièmement, il existe une concession à l'assouplissement particulièrement consensuelle. Elle revient le plus fréquemment, à la Chambre des représentants comme au Sénat : la mise en place d'une disposition de temporisation. Le gouvernement voulait une durée de dix ans, la Chambre quatre et le Sénat n'en avait pas adopté. Après avoir envisagé une durée de cinq ans (Congressional record – House, 2001 : 7196), le Congrès est finalement convenu d'une durée de quatre ans. Seuls Schumer et Hatch se sont prononcés contre cet encadrement (Congressional record – Senate, 2001 : 11016, 11032).

Quatrièmement, le clivage caméral est très marqué. Le premier élément évoqué plus haut dans cette section montrait déjà la dichotomie entre les deux chambres en matière de temps de parole entre partisans et opposants. Mais la dichotomie concerne également l'Équilibre, la Concession limitante et la Coercition

³¹⁰ Dans une référence à la série télévisée *X-Files*, Leahy explique comment son équipe a travaillé jour et nuit dans des bureaux de fortune sur le texte (Congressional record – Senate, 2001 : 11014).

³¹¹ Les noms des élus et de dizaines d'employés du Congrès ou d'équipes parlementaires sont cités nommément.

contrôlée. Ces catégories sont vides à la Chambre des représentants alors qu'elle sont fortement mobilisées au Sénat (tout comme la Critique de la partisanerie et la Critique de l'exécutif). Ce constat peut s'expliquer par le fait qu'avec une opposition réellement constituée et déterminée à voter contre le texte, toutes choses absentes au Sénat, les opposants à la Chambre n'ont pas eu besoin de dénoncer les pressions du gouvernement et de la majorité partisane de la loi. En revanche au Sénat, ce sont des opposants mais aussi des partisans vigilants qui dénoncent les pressions du gouvernement. Ce sont également les partisans vigilants qui au lieu de voter contre, se sont impliqués dans des tractations avec le gouvernement et les partisans afin d'encadrer l'élargissement des pouvoirs de l'État, dans une logique d'équilibre entre sécurité et liberté.

En tout état de cause, on observe des lignes de fracture à l'intérieur des partisans de la loi. Ce sont ces lignes de fracture qui sont l'objet principal de la suite de l'analyse ci-dessous.

6.3.2 Analyse : des partisans majoritaires mais divisés

Cette partie de l'analyse se concentre sur les divisions à l'intérieur de la catégorie Durcisseurs. Avant d'y procéder, il est nécessaire d'en évoquer la difficulté spécifique. Les débats sont d'une grande technicité. Au croisement du droit pénal, de la technologie informatique, du système bancaire et des activités de renseignement, l'immersion prolongée est nécessaire pour comprendre les modifications réellement apportées par la loi.

Difficulté corollaire, la faible spectacularité des mesures. Modifiant en de multiples endroits la législation, le Patriot act est essentiellement constitué d'amendements au droit en vigueur avant les attentats. De ce fait, il n'est pas évident de relier des mesures apparemment marginales d'un côté à la violation de grands principes constitutionnels de l'autre. Même pour des parlementaires immergés dans les travaux sur le sujet, la portée de la loi reste floue. La forme comme l'intensité des

abus potentiels demeure théoriques. Leur probabilité n'est pas certaine mais échappe au contrôle législatif (voire judiciaire) direct. Comme le dit Leahy à propos du Titre II pour justifier l'ajout de garde-fous à la proposition du gouvernement : « Rajouter une disposition ratissant large, dont nous ne comprenons pas totalement la portée ne peut qu'avoir des conséquences imprévisibles. De plus, je crains qu'une telle loi, autorisant largement le partage secret de renseignement au sein de l'exécutif, nourrisse une peur infondée et de sombres théories du complot des Américains ne faisant pas confiance à leur gouvernement. »³¹² (Congressional record – Senate, 2001 : 11002.) Cela conduit à des positions souvent mesurées, rarement très clivées, chez les élus³¹³.

Malgré ces craintes, Leahy se déclare satisfait du travail d'encadrement des nouveaux pouvoirs de l'État. Il considère comme des « propositions sensées qui ne devraient pas faire polémique »³¹⁴ (*idem* : 10998) plusieurs sections soumises à la disposition de temporisation de la loi (201, 202, 209, 212 et 220) et la section 206, pourtant objet de controverses et toujours pas permanentisée par le Freedom act. Autrement dit, les élus ont sous-estimé l'opposition que la loi rencontrerait dans la société civile.

Le Tableau 14 (p. 411) montre que les débats se structurent bien autour de l'opposition entre durcisseurs et assouplisseurs. On voit par exemple les assouplisseurs invoquer la Liberté et critiquer la Précipitation pour justifier leur vote

³¹² « *Tacking on a blunderbuss provision whose scope we do not fully understand can only lead to consequences that we cannot foresee. Further, I am concerned that such legislation, broadly authorizing the secret sharing of intelligence information throughout the executive branch, will fuel the unwarranted fears and dark conspiracy theories of Americans who do not trust their government.* »

³¹³ Ainsi l'un des échanges les plus vifs survient lorsque Hatch prend la parole après Feingold et conteste fortement sa position : « C'est bien beau de parler de la théorie. Mais nous devons parler de la réalité. Nous avons écrit cette proposition pour que les réalités constitutionnelles soient celles-ci : la Constitution n'est pas violée et les libertés publiques non plus excepté dans la mesure où la Constitution permet aux forces de l'ordre de corriger les difficultés. » (« *It is a nice thing to talk about theory. But we have to talk about reality. We have written this bill so the constitutional realities are that the Constitution is not infringed upon and civil liberties are not infringed upon except to the extent that the Constitution permits law enforcement to correct difficulties.* », Congressional record – Senate, 2001 : 11023.) La plupart du temps, les partisans et opposants font valoir leur propre prétexte plutôt que d'attaquer celui de leurs adversaires.

³¹⁴ « *The bill contains a number of sensible proposals that should not be controversial.* »

tout en promouvant la Redevabilité. Par contraste, les durcisseurs invoquent avant tout la Sécurité et font avant tout la promotion de la Coercition.

Mais ce tableau révèle encore plus clairement les tensions à l'intérieur du camp des durcisseurs. On constate ceci, en particulier au Sénat, avant tout dans les catégories des Prétextes et des Promotions. Après la Sécurité, les durcisseurs du Sénat invoquent la Liberté en second et l'Équilibre en troisième. Ainsi, les durcisseurs du Sénat sont divisés sur le texte qu'ils ont malgré tout adopté presque à l'unanimité. On en déduit que diverses motivations ont justifié un vote identique. Une analyse plus poussée montre qu'on peut distinguer trois types de durcisseurs : certains sont d'avis que le durcissement discuté ne pose aucun problème majeur et est équilibré (durcisseurs satisfaits³¹⁵) ; d'autres encore considèrent qu'il ne va pas assez loin (durcisseurs freinés³¹⁶) ; et d'autres enfin estiment que le durcissement est nécessaire mais qu'il ouvre la possibilité d'abus qu'il revient au Congrès de surveiller attentivement (durcisseurs vigilants³¹⁷).

³¹⁵ C'est le cas par exemple d'Oxley : « La proposition de loi sur laquelle les parlementaires ont à se prononcer plus tard aujourd'hui est équilibrée, exhaustive et bipartisane. » (« *The bill that Members will have an opportunity to vote on later tomorrow is balanced, comprehensive, and bipartisan.* », Congressional record – House, 2001 : 7201.) Mais aussi de Sensenbrenner : « Nous avons bien travaillé pour équilibrer la nécessité de pouvoirs de police plus forts et les libertés publiques. J'enjoins à soutenir cette proposition de loi. » (« *We have done a good job in balancing the need for stronger law enforcement powers and civil liberties. I would urge support of this bill.* », *idem* : 7207.)

³¹⁶ Roukema en fait partie : « La proposition n'est pas parfaite. Je déplore par exemple que nous n'ayons pas fait du transfert de fonds de plus de 10 000 entre États fédérés une infraction de contrebande. » (« *The bill is not perfect. I am sorry that, for example, we excluded making it a crime to smuggle over \$10,000 interstate.* », Congressional record – House, 2001 : 7203). Certains sénateurs avancent aussi l'idée d'étendre l'application de ces nouveaux pouvoirs d'exception à d'autres crimes que le terrorisme : « Il est insensé de refuser d'appliquer ces changements de bon sens à d'autres infractions, comme l'enlèvement, le trafic de drogue et la pornographie infantile. » (« *It makes no sense to refuse to apply these common sense changes to other crimes that are committed, like kidnaping, drug dealing, and child pornography.* », Congressional record – Senate, 2001 : 11051.) D'autres encore recommandent d'étendre ces pouvoirs à des infractions moins graves comme l'immigration clandestine : « Cependant, cette proposition n'est que le début. C'est un pas dans la bonne direction mais pas une fin en soi. On doit faire bien plus pour protéger notre nation de l'immigration clandestine. » (« *However, this bill is only a beginning. It is a move in the right direction, not an end in itself. Much more needs to be done to protect our nation from illegal immigration.* », *ibidem*.)

³¹⁷ Leahy incarne typiquement cette position, voyant le Sénat comme « la conscience de la nation » dont le rôle est de « garder des gardiens » (« *the Senate is the conscience of the Nation* », « *Who watches the watchers ? We watch.* », Congressional record – Senate, 2001 : 11019.)

De même, si les assouplisseurs sont uniquement promoteurs de la Redevabilité, les durcisseurs promeuvent tous les principes, quoiqu'ils privilégient, de manière prévisible, la Coercition. On retrouve dans cette catégorie les durcisseurs satisfaits et freinés. Mais ils promeuvent en second lieu la Coercition contrôlée, signe de la présence importante des durcisseurs vigilants. La promotion de la Redevabilité, catégorie moins mobilisée mais bien présente, témoigne de la prétention des durcisseurs d'avoir élaboré un texte équilibré. En ce sens, Levin résume adéquatement l'état du débat : « La loi antiterroriste du Sénat respecte ce critère. Adaptée à cette époque dangereuse, elle donne aux forces de l'ordre de nouveaux outils importants pour combattre le terrorisme sans amoindrir les principes du procès équitable et de la procédure régulière enchâssés dans notre Constitution. »³¹⁸ (Congressional record – Senate, 2001 : 11033.)

Les Fondements utilisés pour justifier les mesures sont eux aussi marqués par de forts contrastes. Deux types de fondements ne sont pas utilisés. L'Identité et l'Opinion ne sont aucunement réquisitionnées comme arguments justifiant l'adoption de mesures. Les valeurs sont évoquées à plusieurs reprises, aussi bien par des partisans que par des opposants, mais comme guide ou enjeu à protéger plutôt que comme justification³¹⁹. Leahy évoque à quatre reprises la citation de Franklin (voir note 204), au nom de l'Équilibre. L'opinion publique ne sert elle non plus à justifier aucune mesure. Elle est évoquée de manière floue et sans source pour justifier la coercition, contrôlée ou non³²⁰. Les deux types principaux de fondements les plus

³¹⁸ « *The Senate antiterrorism legislation meets that test. It responds to these dangerous times by giving law enforcement agencies important new tools to use in combating terrorism without denigrating the principles of due process and fairness embedded in our Constitution.* »

³¹⁹ Ainsi, d'un côté, Brownback : « Le mois dernier, notre nation a été attaquée par des extrémistes qui espéraient perturber notre mode de vie et les libertés dont nous jouissons. » (« *Last month, our Nation was attacked by extremists who hoped to undermine our way of life and the liberties we enjoy.* », Congressional record – Senate, 2001 : 11014). Et de l'autre, Feingold : « Mais nous devons aussi redoubler de vigilance pour préserver nos valeurs et les droits élémentaires qui nous définissent. » (« *But we must also redouble our vigilance to preserve our values and the basic rights that make us who we are.* », *idem* : 11020).

³²⁰ Ainsi, Feinstein décrit les Américains comme méfiants envers le gouvernement mais selon elle le 11 Septembre a modifié cela : « Voici ce que j'entends depuis le 11 Septembre : que fait mon

mobilisés sont le Bon sens et le Paramétrage de mesure. En raison de l'absence de connaissances précises sur l'efficacité des mesures antiterroristes et de l'éminente complexité de la loi, le Bon sens sert à justifier des mesures très diverses sans qu'il soit possible de distinguer clairement les mesures d'affichage des mesures réellement efficaces. Il est donc impossible de conclure à priori que la forte sollicitation de la catégorie Bon sens implique une prise de décision irrationnelle. Les élus sont eux-mêmes parfois perplexes devant cet assemblage législatif. À plusieurs reprises, ils évoquent à la fois la nécessité de la loi tout en reconnaissant, plus que l'impossibilité qu'elle fournisse un résultat parfait, son efficacité inconnue³²¹.

Par opposition, le Paramétrage de mesure apparaît comme la catégorie de Fondements la plus importante tout en représentant une justification basée sur des faits. Pourtant, l'ensemble des arguments codés dans cette catégorie concernent le titre III de la loi, sur le blanchiment d'argent. D'une part, cette partie du Patriot act est la plus consensuelle, y compris parmi les opposants. Feingold n'en fait pas mention. S'exprimant sur cette partie de la loi, Frank, Conyers, Watt (NC) et Udall (NM) se prononcent pour et regrettent qu'elle soit liée à un texte plus vaste auquel ils estiment

gouvernement pour me protéger ? » (« *What I hear post-September 11 are people saying: What is my Government going to do to protect me?* », Congressional record – Senate, 2001 : 11033). De même, Levin : « La proposition de loi antiterroriste que le Sénat est sur le point d'adopter reflète le sentiment que le peuple américain a exprimé depuis les événements du 11 Septembre : que nous devons agir promptement et fortement pour défendre notre pays sans sacrifier nos valeurs les plus précieuses. » (« *The antiterrorism bill which the Senate is about to pass reflects the sentiments the American people have expressed since the events of September 11--that we must act swiftly and strongly to defend our country without sacrificing our most cherished values* », *ibidem*.)

³²¹ Leahy débute son argumentaire de la sorte : « Personne ne peut garantir que les Américains seront libérés de la menace d'attentats terroristes à venir et suggérer que cette loi, ou toute autre loi, offrirait ou pourrait offrir une telle garantie serait une fausse promesse. » (« *No one can guarantee that Americans will be free from the threat of future terrorist attacks, and to suggest that this legislation--or any legislation--would or could provide such a guarantee would be a false promise.* », Congressional record – Senate, 2001 : 10991.) Ou bien : « Seul le temps dira si les améliorations sur lesquelles nous avons pu nous entendre étaient suffisantes. » (« *Only time will tell whether the improvements we were able to reach agreement on are sufficient.* », *idem* : 11001.) Ou encore : « Que les contrôles de sécurité dans nos aéroports soient effectives ou non, ils sont devenus une réalité. » (« *Whether the security checks and the changes in our airlines are effective or not, we know they are reality* », *idem* : 11005.) De même, Hatch : « Nous ne pourrions jamais savoir si ces outils auraient pu empêché l'attaque de l'Amérique. » (« *We can never know whether these tools would have prevented the attack on America* », *ibidem*.)

devoir s'opposer (Congressional record – House, 2001 : 7203, 7205, 7206). D'autre part, ces dispositions, d'ordre bancaire, ne concernent pas les libertés publiques. Enfin, il faut noter que le codage de ces mesures dans Paramétrage est tolérant dans la mesure où il repose sur un seul fait, l'évocation par les sénateurs, à quatre reprises, de la phrase de Ben Laden : « Al-Qaïda compte des jeunes modernes et éduqués qui connaissent comme le fond de leur poche les failles du système financier occidental. »³²² (Cité par Congressional record – Senate, 2001 : 11034, 11038, 11039, 11042).

De fait, seules quelques occurrences du terme « surveillance » se retrouvent dans la catégorie Paramétrage. L'essentiel des mesures controversées du Patriot act apparaît codé comme Bon sens. Cette catégorie ne représente pourtant que 13% des propos des durcisseurs. Ceux-ci utilisent plus de temps à développer des Concessions et des Critiques. Ils sont en réalité dans une situation de domination symbolique qui les exonère de démontrer factuellement le bien-fondé des mesures proposées : le bon sens suffit, quelques concessions sont accordées et certains critiquent une loi pas encore assez sévère.

³²² « *Al-Qaida includes modern, educated youth who are as aware of the cracks inside the Western financial system as they are aware of the lines in their hands.* » LaFalce invoque lui devant les représentants cet argument : « Nous avons des preuves indiquant que Ben Laden a exploité la faiblesse des systèmes de régulation étrangers pour faire entrer des fonds dans des banques américaines, fonds ayant servi à financer les attentats du 11 Septembre. » (« *We have evidence indicating that bin Laden took advantage of weak regulatory systems overseas to funnel money through U.S. banks to his associates in the United States, money that was used to finance the September 11 attack* », Congressional record – House, 2001 : 7201.) Or, ces preuves sont peu significatives. En effet, la Commission sur le 11 Septembre précise que les failles des systèmes financiers ne suscitaient pas d'inquiétude : « Avant le 11 Septembre, le département du Trésor ne considérait pas le financement du terrorisme comme suffisamment important pour le mentionner dans sa stratégie nationale contre le blanchiment d'argent. » (« *Before 9/11, Treasury did not consider terrorist financing important enough to mention in its national strategy for money laundering.* », 9/11 Commission Report, 2004 : 186.) Certes, absence d'identification du risque ne signifie pas absence de risque, tout comme ne pas prioriser le terrorisme avant 2001 était une mésestimation du risque. Mais même après les attentats, ces failles n'apparaissent pas comme le défaut de la cuirasse : « Dans tous les cas, la question reste ouverte quant à savoir si de telles initiatives législatives ou réglementaires auraient significativement affaibli Al-Qaïda, qui n'a globalement que peu utilisé le système financier américain pour transférer ou conserver ses fonds. » (« *In any event, it is an open question whether such legislative or regulatory initiatives would have significantly harmed al Qaeda, which generally made little use of the U.S. financial system to move or store its money.* », *idem* : 505.)

Du côté des durcisseurs satisfaits, les concessions à l'assouplissement reconnaissent à de multiples reprises la pertinence de la disposition de temporisation et autres gardes-fous contre la divulgation d'information entre agences de renseignement et police. Mais les durcisseurs freinés critiquent presque dans les mêmes proportions les barrières à un durcissement accru, comme la l'amendement McDade³²³ ou l'impossibilité de faire valider rétroactivement une écoute par un juge. Les durcisseurs vigilants quant à eux concèdent au durcissement sur de nombreux points, le plus souvent en assortissant ces concessions de limites procédurales. C'est dans les critiques que l'on constate le plus clairement l'importance des durcisseurs vigilants dans la majorité en faveur de la loi. En effet, une minorité des critiques visent l'assouplissement tandis que les deux tiers d'entre elles visent soit le durcissement, soit l'exécutif (5%).

6.3.3 Conclusion : le rôle de la faille plutôt que de l'opinion dans la législation antiterroriste

En conclusion, l'analyse des débats du Patriot act livre des conclusions permettant de vérifier en grande partie les hypothèses.

Les Prétextes de Sécurité et d'Urgence (et en partie d'Équilibre) reprennent les éléments anticipés dans n_1 (une faille de sécurité incite les partisans du durcissement à proposer une loi). Les partisans multiplient les propos justifiant la nécessité d'adopter une loi durcissante. Le risque n'est jamais quantifié et il n'est qu'imprécisément paramétré dans le cas du blanchiment d'argent. Enfin, les partisans affirment que la loi n'empiète pas sur les libertés publiques sans en donner de preuve.

³²³ Cet amendement adopté en 1999 soumet les procureurs fédéraux aux règles d'éthique des barreaux de chaque État fédéré dans lequel ils opèrent. Pour un ancien procureur fédéral, l'effet de l'amendement est « concrètement d'interdire toute une palette de techniques hyperaggressives et fondamentalement injustes » (« *What it basically does is cuts down and really prohibits a wide variety of hyper-aggressive and fundamentally unfair techniques.* »), alors que Leahy et Hatch, dès 2000, voulaient vider cette règle de sa substance en faisant primer la réglementation fédérale en cas de contradiction (cité par Lounsberry, 2000).

Les Fondements reprennent les éléments anticipés dans n_2 (les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique. Les durcisseurs invoquent, en ce qui concerne les libertés publiques, le bon sens pour justifier les mesures adoptées, tandis que les assouplisseurs font valoir en vain les valeurs américaines pour contrer le durcissement. On trouve des généralisations abusives (un exemple d'exploitation par Al-Qaïda des failles du système financier devient une exploitation systématique), des arguments d'autorité (le consensus bipartisan), des pétitions de principe (les mesures adoptées n'empiètent pas sur les libertés publiques), l'homme de paille (les positions des assouplisseurs sont « théoriques » et manquent de « réalisme »), des pentes glissantes (l'ouverture à l'immigration risque de l'ouverture aux terroristes). En revanche, quelques occurrences ne permettent pas d'affirmer que les durcisseurs recourent à l'appel au peuple ou à la terreur.

Les Promotions reprennent les éléments anticipés dans n_3 (les partisans du durcissement promeuvent le principe de coercition). Les élus se félicitent d'une loi qui renforcera immédiatement (multiplication des agents et matériels à la frontière nord) et de manière décisive (comblement des failles du système financier) sans que ces gains ne soient chiffrés ni quantifiés.

Pour résumer cette partie de la démonstration, les résultats de l'analyse des débats du Patriot act sont une première confirmation de la faiblesse de l'hypothèse ascendante de la formation de l'antiterrorisme (par la demande de sécurité). Si la peur des accusations de laxisme existe certainement et marginalise les réactions aux mesures proposées, elle n'explique pas le contenu des mesures proposées. Ces mesures sont une combinaison de mesures apparemment logiques mêmes si elles sont peu efficaces (combler les failles du système financier, renforcement de la frontière nord, alourdissement des peines) et de demandes de la police (pouvoirs étendus de surveillance). La faille de sécurité a placé les durcisseurs en situation de domination symbolique forte qui fait peser sur les assouplisseurs le fardeau de démontrer que la loi va trop loin.

Comparée à la culture stratégique au sens large, la culture stratégique antiterroriste repérable en 2001 est plus restrictive, en ne manifestant que deux des trois éléments identifiés. En effet, les quelques références aux solutions techniques ne permettent pas de dire que la culture stratégique antiterroriste fait manifestement preuve de fétichisme technologique. Cependant, on repère bien l'exceptionnalisme, chez les durcisseurs (les États-Unis sont attaqués pour leurs valeurs) que chez les assouplisseurs (les valeurs de liberté doivent être maintenues contre les terroristes qui veulent les abattre). De même, le volontarisme décisif est présent chez les durcisseurs (les mesures prises vont porter leurs fruits rapidement et certainement) comme chez les assouplisseurs (maintenir la liberté face à l'agression est la meilleure riposte).

En marge de ces constats, l'analyse révèle des résultats inattendus. Le plus important est la force du Paramétrage de mesure, qui sert intégralement à justifier les mesures consensuelles contre le blanchiment. Deuxièmement, le poids de la demande de sécurité est inexistant ou invisible : l'Opinion est, à toutes fins pratiques, une catégorie vide. Troisièmement, les émotions ont une faible prévalence : le Deuil est peu présent et les présentations du risque terroriste ne sont pas spécialement alarmistes.

En définitive, l'analyse des tensions entre durcisseurs et assouplisseurs montre comment se forme l'hégémonie de la Sécurité sur la Liberté. Les durcisseurs ne l'emportent que parce que la faille de sécurité a créé un incitatif à agir : l'opposition à la loi se scinde entre ceux qui votent contre (minoritaires) et ceux qui s'engagent dans des négociations pour limiter au maximum les empiètements sur les libertés publiques (majoritaire). Dans la forte majorité en faveur de la loi, on observe une polarisation entre les durcisseurs vigilants et les autres durcisseurs. Il y a donc consensus sur le « bon sens » des mesures adoptées et dissensus sur l'endroit où passe la ligne entre le respect et la violation de la Constitution.

Le plus fort de la tension autour du Patriot act ne se décrit donc pas par une opposition entre durcisseurs et assouplisseurs mais entre durcisseurs et équilibristes, comme cela a pu être observé dans le débat public britannique et français (Tsoukala,

2006). Mais la différence entre les débats européen et américain est que dans le cas américain, la liberté n'est pas invoquée pour justifier le durcissement (voir note 293) : les durcisseurs invoquent alternativement les deux Prétextes en essayant de trouver le meilleur équilibre entre sécurité et liberté. *In fine*, l'issue de la tension, au profit des durcisseurs, dépend du déclencheur, la faille de sécurité.

CHAPITRE VII

ANALYSE DU PATRIOT SUNSETS EXTENSION ACT

Les débats sur le Patriot sunsets extension act ont été obtenus à partir de la page consacrée à la loi sur le site du Congrès. Comme pour le Patriot act, leur lecture est à nouveau l'occasion d'une confrontation avec l'institution du Congrès, son autorité et la relation de surplomb avec laquelle elle traite les enjeux de la société qu'elle représente.

Ici encore, le registre de langue demeure soutenu, la parole extrêmement codifiée et ritualisée. Mais le ton contraste avec celui employé lors du passage du Patriot act. Pour ce dernier, malgré la violence des attentats, les manifestations d'émotions étaient contenues, les discussions techniques et pondérées. Or, en 2011, au lendemain du soulagement causé par l'assassinat d'Oussama Ben Laden, l'émotion est plus marquée et les discussions plus vives. De fait, les débats portent moins sur les circonvolutions techniques des pouvoirs étendus de l'État que sur les conséquences politiques qu'ils emportent. Autrement dit, alors qu'ils étaient pris de sidération et concentrés sur le détail des moyens à octroyer à l'exécutif en 2001, les élus de 2011 secouent la chape de plomb unanimiste et cadrent la discussion autour des enjeux politiques de la législation antiterroriste. On observe ce phénomène, de manière prévisible, d'abord chez les opposants à la loi : nombreux sont ceux comme Leahy, artisan de l'encadrement de l'extension des pouvoirs octroyée par le Patriot act, à se prononcer contre par principe (l'absence de renégociations de la disposition de temporisation) plutôt que pour des raisons techniques. De fait, aucun ne se prononce en faveur d'un retour à la loi pré-Patriot act. Plus étonnant, ce phénomène de déplacement des discussions du terrain technique au terrain politique se retrouve chez les partisans eux-mêmes. Alors qu'en 2001, ils étaient en posture offensive (étendre les pouvoirs), ils sont désormais en posture défensive (conserver les pouvoirs) et s'adossent à l'absence de basculement dans un État policier.

En tout état de cause la lecture détaillée de tout le corpus confirme l'articulation de deux cultures stratégiques en tension : les positions des élus se structurent, comme pour le Patriot act, autour de l'opposition entre sécurité et liberté.

Afin de rendre le codage plus robuste, précis et cohérent avec celui du Patriot act, on a retiré du corpus les parties qui ne relevaient pas strictement de la discussion entre parlementaires sur le texte antiterroriste considéré : le contenu des textes discutés (loi, amendement), les documents externes à l'appui des arguments (articles de presse complets, correspondance avec des membres de l'exécutif, annexes diverses, etc.) et les propos n'ayant pas de lien avec le texte discuté mais mentionnés au passage (commémorations, arguments sur d'autres sujets, etc.) De même, on n'a pas corrigé les fautes du texte (orthographe, typographie, transcription, etc.)

Ce chapitre présente l'analyse des débats en trois temps. Tout d'abord, à partir d'une lecture flottante du corpus, on expose les caractéristiques des débats dans chaque chambre. En particulier, qui sont les élus qui s'expriment et quelles sont les lignes d'argumentation générales. Ensuite, on décrit la construction des catégories de l'analyse de contenu. Sans détailler à nouveau la définition et l'interprétation des catégories identiques à celles du chapitre précédent, on précise les catégories spécifiques au débat sur le Patriot sunsets extension act. Enfin, on livre les résultats de l'analyse et on les analyse.

7.1 Caractéristiques du corpus

Cette section décrit les conditions matérielles de tenue des débats dans l'ordre chronologique. Elle inclut également une analyse sommaire des élus ayant pris de parole. Enfin, la Figure 4 (p. 249) et la Figure 5 (p. 250) permettent de visualiser le détail de la procédure d'adoption du Patriot sunsets extension act³²⁴.

³²⁴ Les débats mentionnés dans ce chapitre ont été récupérés de la façon suivante. Sur la page de la loi, la rubrique « Actions » (*Actions*) décrit l'ensemble des procédures législatives que le texte a subies. Afin de conserver les débats n'ayant eu lieu que sur le texte global, on sélectionne « Toutes les actions

Rappelons tout d'abord la portée du Patriot sunsets extension act : cette loi proroge la disposition de temporisation du Patriot act, qui concerne exclusivement les sections 206 (*roving wiretap*) et 215 (*access to business records*) et celle de l'Intelligence reform and terrorism prevention act, qui concerne la section 6001(b) loup solitaire. Par souci d'allègement, on les désignera dans ce chapitre sous l'expression « les trois sections (discutées) ».

L'analyse des caractéristiques du corpus montre essentiellement que l'unanimité de 2001 a disparu : les opposants du durcissement se sont organisés et s'affirment avec plus d'assurance et même d'ardeur, comme s'ils craignaient moins d'être accusés de laxisme. Environ un cinquième d'entre eux sont des républicains : ces derniers sont des libertariens ou des proches du Tea party, qui trouvent dans cette loi l'occasion de nourrir leur critique de l'interventionnisme de l'État, en l'occurrence en matière de libertés publiques³²⁵. Forte de la poussée du Tea party, la critique d'un « État policier » redevient audible et légitime à la droite du spectre politique. Cependant, ses représentants élus demeurent minoritaires et inexpérimentés, ce que ne manque pas de souligner leurs adversaires³²⁶, et les partisans du durcissement l'emportent sans être réellement inquiétés.

sans les amendements » (*All actions except amendments*). On obtient 32 actions enregistrées. La Figure 4 (p. 249) et la Figure 5 (p. 250) sont deux captures d'écran de la page ainsi obtenue, indiquant respectivement les actions du Sénat et de la Chambre des représentants, suivant ainsi l'ordre chronologique (<https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/990/all-actions-without-amendments>). Ensuite on ouvre les liens correspondant à toutes les entrées enregistrées comme des discussions en séance (*floor consideration* ou *resolving differences*). Ces liens débutent par la formule « *consideration: CR* » suivi de l'initiale de la chambre concernée (S ou H) et de numéros de pages. On supprime les doublons, on copie les débats depuis leur format H.T.M.L. et on les compile par ordre chronologique dans un logiciel de traitement de texte.

³²⁵ La majorité des républicains privilégient toutefois satisfaire leur désir de sécurité et voter pour le texte de leurs adversaires.

³²⁶ Évoquant la frustration de Paul (KY) de ne pouvoir présenter tous ses amendements, Reid souligne non sans condescendance : « Mais comme il l'apprendra avec les années, il est toujours difficile d'obtenir ce que l'on veut au Sénat » (« *But as he will learn over the years, it is always difficult to get what you want in the Senate.* », Congressional record – Senate, 2011a : 3261).

7.1.1 Déroulement des débats au Sénat

Ce débat a pris place les 24, 25 et 26 mai 2011, sans que la proposition n'ait été examinée en commission. Reid propose alors un amendement du Sénat (S.A. 347) et une motion de clôture (*cloture motion*). Ce type de motion crée quatre contraintes : une fois déposée, le débat est limité à 30 heures, seuls les amendements reçus depuis le dépôt sont acceptés, chaque sénateur ne peut parler qu'une heure maximum, aucun autre sujet ne peut être discuté avant le vote sur la motion et elle est adoptée à la majorité qualifiée des trois cinquièmes deux jours après son dépôt (60 sénateurs). Cette motion, plutôt rare³²⁷, sert à outrepasser une obstruction (*filibuster*) et à forcer la mise aux voix d'un texte.

La prorogation des trois sections a pris la forme d'un cavalier législatif (*rider*)³²⁸. Lors de la première navette entre le Sénat (examen le 19 mai) et la Chambre des représentants (examen le 24 mai), S. 990 est une proposition d'ordre économique³²⁹. Ce n'est que lors du deuxième examen au Sénat (le 26 mai), après le

³²⁷ Entre la 65^e et la 114^e législature, ce sont 1718 motions qui ont été déposées, soit environ 18 par an, seules quatre législatures en ayant connu plus de 100 (110^e-113^e), avec un pic pour la 113^e (253 en 2013-2014). Depuis 1975, la majorité qualifiée requise est passée des deux-tiers (au maximum 67) des votants aux trois cinquièmes des élus (au maximum 60), la probabilité d'adoption a augmenté et, par suite, le nombre des dépôts a fortement crû. Sur les 1718, moins de 40% (667) ont été adoptées (Sénat des États-Unis, 2016).

³²⁸ Dispositions ajoutées à une proposition de loi n'ayant pas de rapport avec elle. Les règles de la Chambre des représentants stipulent qu'« aucune motion ou proposition sur un sujet différent de celui en cours d'examen n'est acceptée comme amendement » (« *No motion or proposition on a subject different from that under consideration shall be admitted under color of amendment.* », clause 7, règle XVI). Cette règle n'existe pas au Sénat, ce qui les rend fréquents dans cette chambre. Ils servent à forcer une majorité ou un exécutif hostiles soit à adopter des mesures peu populaires soit à renoncer à la loi principale. C'est pourquoi les cavaliers se retrouvent souvent dans des propositions dont l'échec est redouté par la majorité (comme les lois de finances, dont l'échec est susceptibles de bloquer le fonctionnement de l'État), faisant de cette manœuvre une arme prisée par la minorité.

³²⁹ Il s'agissait d'une prorogation des programmes autorisés au titre du Small business act de 1953 et du Small business investment act de 1958, deux lois visant à favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises américaines aux marchés publics fédéraux, en dérogation de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics de 1994, signé dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. L'extension proposée dans S. 990 sera finalement reprise dans S.1082 Small business additional temporary extension act, adopté le 1^{er} juin 2011.

vote du texte modifié par la Chambre des représentants, que S 990 devient une proposition de loi antiterroriste, sous l'action de l'amendement S.A. 347.

L'hypothèse d'une tentative des républicains du Sénat de forcer la prorogation de la disposition de temporisation est cependant à écarter. D'une part, le cavalier a été introduit par Reid, un démocrate. Pour cette raison, les opposants ne mentionnent à aucun moment une telle manœuvre, a fortiori ne la dénoncent pas. D'autre part, le cavalier a en réalité entièrement remplacé la proposition de loi d'origine : il n'y avait donc pas lieu pour la majorité de concéder un cavalier pour préserver l'adoption d'une loi fortement voulue.

Cette loi prend le relais de H. R. 514 FISA sunsets extension act de février 2011, qui prorogeait de trois mois au 27 mai 2011 les trois sections discutées. Cette prorogation courte devait permettre d'organiser un débat avec possibilité d'amendement, comme le soulignent plusieurs sénateurs, opposants et partisans (Congressional record – Senate, 2011c : 3312, 3313). Le 19 mai, Reid introduit S. 1038, qu'il propose rapidement d'écarter mais dont le texte sera repris dans le Patriot sunsets extension act, qu'il introduit immédiatement après, assorti d'une motion de clôture pour couper court à l'amorce d'obstruction de Paul (KY) (Congressional record – Senate, 2011a : 3262.)

La lettre des débats se trouve aux pages 3247 à 3265, 3298 à 3316 et 3367 à 3402 du *congressional record* (voir Figure 4 p. 249). Contrairement à la motion de suspension des règles de procédure de la Chambre des représentants, le G.P.O. ne chronomètre pas les prises de parole durant la motion de clôture³³⁰. Les orateurs sont donc multiples et plusieurs interviennent à plusieurs reprises. Ce ne sont pas moins de 23 sénateurs qui prennent la parole. On trouve parmi eux dix assouplisseurs : Leahy, Udall (CO), Wyden, Brown (D-OH), Merkley (D-OR), Paul (KY), Udall (NM), Lee (R-UT), Durbin, Coons (D-DE). Les treize restants sont donc des durcisseurs : Boxer

³³⁰ Sachant qu'un sénateur ne peut parler plus d'une heure et le débat est interrompu après 30 heures. Cependant, le débat occupe 71 pages du *congressional record*, soit quasiment autant que les débats du Sénat sur le Patriot act (voir Figure 3 p. 211), qui avaient duré cinq heures.

(D-CA), Pryor (D-AR), Brown (R-MA) , Reid, DeMint (R-SC), McConnell, Feinstein, Cardin (D-MD), Rubio (R-FL)³³¹, Chambliss (R-GA), Levin, Johnson (D-SD) et Grassley (R-IA).

Deux constats émergent de l'identité des débatteurs. Tout d'abord, ce ratio ne représente pas le ratio du temps de parole réel entre assouplisseurs et durcisseurs. Les arguments des assouplisseurs bénéficient d'une bien meilleure exposition. Effectivement, ils représentent près des deux tiers du temps de parole (63%), tandis que les arguments des durcisseurs sont bien moins exposés (21%), soit à peine plus que les propos annexes (voir Tableau 15 p. 412). C'est un renversement des proportions par rapport aux débats du Patriot act, durant lesquels les durcisseurs ont bénéficié de 89% d'exposition contre 8% pour les assouplisseurs (voir Tableau 12 p. 409). Cette inversion est essentiellement due à la forte mobilisation de quelques assouplisseurs. En effet, plusieurs interviennent à quelques reprises (trois fois pour Leahy, deux fois pour Merkley) et certains une demi-douzaine de fois (sept fois pour Wyden et les cousins Udall, quatre fois pour Paul (KY)). Ces trois sénateurs, dont Paul (KY) prêt à s'engager dans une obstruction contrecarrée par la motion de clôture de Reid³³², tentent malgré tout de faire durer les débats. Ainsi, le président de séance accorde à Paul (KY) le temps maximal de prise de parole d'une heure le 25 mai (Congressional record – Senate, 2011c : 3298). Ils répètent à plusieurs reprises leurs arguments tout en sachant qu'ils n'obtiendront pas les révisions voulues. Du côté des durcisseurs, seule Feinstein, qui tente d'obtenir un compromis avec Wyden et Udall (CO) , et Reid, porteur de la proposition, prennent la parole à plusieurs reprises, respectivement deux et quatre fois.

³³¹ Celui-ci ne votera pas mais son intervention soutient explicitement la loi.

³³² Toujours avec condescendance, Reid évoque ainsi la nécessité de mettre un terme aux interventions de Paul (KY) : « Je le répète une nouvelle fois, je n'ai pas le luxe d'attendre un meilleur moment. Pourtant, j'aimerais être en mesure de permettre au sénateur du Kentucky de délivrer l'un de ses débordants discours. » (« *Again, I repeat, I do not have the luxury of waiting for a better time. However, I would like to be able to allow the Senator from Kentucky to give a few of his stem-winding speeches.* », Congressional record – Senate, 2011a : 3262).

Ensuite, on observe une double division partisane et idéologique. Sur les 23 sénateurs à s'exprimer, 15 sont démocrates et huit républicains. Les assouplisseurs sont huit démocrates et deux républicains. Les durcisseurs sont sept démocrates et six républicains. Chez les assouplisseurs, on assiste à une convergence autour du marqueur idéologique « libertés publiques » des démocrates soucieux des abus de l'État et des libertariens (soit Paul (KY), Lee (UT) étant proche du Tea party). Chez les durcisseurs, on observe une convergence entre républicains soucieux de sécurité et démocrates soucieux eux aussi de sécurité et ceux voulant protéger l'exécutif de l'opportunisme de la minorité. Ainsi, fidèle à son engagement libertarien et critiquant la politique du président Obama considérée comme violant les droits individuels, Paul (KY) a proposé comme amendement d'exempter les registres d'armes à feu des données réquisitionnables par la section 215. Les durcisseurs se sont insurgés contre ce qu'ils voyaient comme une faille de sécurité manifeste, comme Chambliss (Congressional record – Senate, 2011e : 3395) tandis que les assouplisseurs, comme Durbin, se sont à la fois prononcés contre cet amendement et la prorogation (*idem* : 3394). Par réciprocité, Cardin critique l'absence de débat et vante les mérites des propositions de révision des assouplisseurs. Mais, au nom de l'équilibre entre sécurité et liberté, il se range malgré tout chez les durcisseurs, tout comme Pryor (Congressional record – Senate, 2011a : 3260 ; Congressional record – Senate, 2011d : 3370). De la sorte, l'enchevêtrement entre fidélité idéologique et fidélité partisane a permis des convergences temporaires incongrues, qui n'ont cependant pas créé les conditions de la victoire des partisans de la liberté sur les partisans de la sécurité.

7.1.2 Déroulement des débats à la Chambre des représentants

Ce débat a pris place le 26 mai 2011 à 18h55, la proposition étant considérée comme lue et sans qu'elle n'ait été examinée en commission. Sans qu'une motion de suspension des règles ne soit adoptée, la Chambre des représentants a examiné le

texte sous une contrainte similaire. En vertu de la règle spéciale définie par H. Res. 281, la chambre a exclu la possibilité d'invoquer un point d'ordre, prévu un débat d'une heure et l'impossibilité d'amender le texte (la différence avec la motion de suspension des règles étant que la majorité simple était requise pour adopter le texte).

Il est étonnant que la proposition, votée par le Sénat en soirée et immédiatement transmise à la Chambre des représentants pour examen et vote, n'ait pas été lue et n'ait bénéficié que d'une heure de débat, alors même que le texte adopté en première lecture portait sur l'aide aux petites et moyennes entreprises. Seule la pression du temps et des discussions hors séance expliquent une telle hâte. Cette hâte s'illustre également dans les conditions de promulgation de la loi : alors en voyage en France au moment du vote de la Chambre, le président Obama utilise pour la première fois une machine à signer (*autopen*) pour apposer sa signature sur la loi le jour même.

La lettre des débats se trouve entre les pages 3738 et 3746 du *congressional record* (voir Figure 5 p. 250). Comme pour le Patriot act, les échanges furent rapidement rythmés : 16 représentants s'étant partagé l'heure de débat (incluant la procédure de vote), soit en moyenne quatre minutes chacun. La règle spéciale prévoyait le partage du temps de parole suivant (Congressional record – House, 2011 : 3739). D'abord, 40 minutes également divisées et contrôlées par le président et le membre principal de la minorité de la commission des affaires juridiques, respectivement Smith (R-TX) et Nadler. Puis, 20 minutes également divisées et contrôlées par le président et le membre principal de la minorité de la commission du renseignement, respectivement Rogers (R-MI)³³³ et Ruppertsberger (D-MD).

La parole fut presque également partagée en termes partisans. Effectivement, dix démocrates ont pris la parole : Polis (D-CO), Nadler, Jackson-Lee, Kucinich, Holt (D-NJ), Ruppertsberger, Becerra (D-CA)³³⁴, Van Hollen (D-MD), Schakowski, Blumenauer. Parallèlement, ce sont six républicains qui interviennent : Dreier, Smith,

³³³ Celui-ci ne prenant finalement pas la parole.

³³⁴ Celui-ci ne votera pas mais son intervention s'oppose explicitement à la loi.

Sensenbrenner, Lungren (R-CA), Marino (R-PA), West (R-FL). Sans surprise, la majorité d'entre eux appartenaient à la commission des affaires juridiques (Polis, Nadler, Jackson-Lee, Smith, Sensenbrenner, Lungren, Marino) ou du renseignement (Ruppersberger, Schakowski). Trois autres appartenaient à des commissions liées aux questions financières : Becerra (commission des voies et moyens³³⁵), Blumenauer et Van Hollen (commission du budget).

Deux constats émergent de l'identité des débatteurs. Tout d'abord, les durcisseurs bénéficient de plus d'exposition de leurs arguments qu'au Sénat, bien que toujours minoritaires : 29% du temps de parole contre 56% pour les assouplisseurs (voir Tableau 15 p. 412). C'est là encore une inversion par rapport aux débats du Patriot act, pendant lesquels les durcisseurs avaient contrôlé 50% du temps contre 33% pour les assouplisseurs. Contrairement au Sénat, on observe moins l'activisme de quelques opposants mais la multiplication des opposants, presque deux fois plus nombreux à s'exprimer que les partisans.

Le deuxième constat découle du premier : l'émergence d'une réelle opposition au durcissement. Menée par les démocrates, majoritairement contre la loi, l'opposition à la loi a désavoué un texte soumis par son propre parti et soutenu par le président Obama. La Chambre des représentants a constitué, comme pour le Patriot act, la chambre « insoumise » : en cas de Congrès divisé, les démocrates de la Chambre (minoritaires) sont plus opposés au durcissement que les démocrates du Sénat (majoritaires)³³⁶. Mais pour le Patriot act, l'opposition est restée marginale, seuls 31% des démocrates s'opposant alors qu'il aurait fallu que les deux tiers d'entre eux le fassent pour constituer une minorité de blocage empêchant l'adoption de la motion de suspension des règles aux deux tiers³³⁷. Pour les Patriot sunsets extension act, non seulement 72% des démocrates s'opposent mais ils sont rejoints par les franges du parti républicain, comme le libertarien Paul (TX) et West, proche du Tea

³³⁵ *Ways and means*. Commission chargée des questions fiscales.

³³⁶ Voir les lois 1, 3, 4 5, 13 et 14 du Tableau .9 (p. 358), avec les représentants démocrates majoritairement opposés dans cas 3, 4, 13 et 14

³³⁷ Voir note 292.

party. On observe ainsi la convergence de démocrates soucieux des libertés publiques, de libertariens et de républicains radicalement opposés au président Obama, même lorsqu'il donne un signal de fermeté sur une question de sécurité. Les durcisseurs ont probablement anticipé la montée en puissance de l'opposition. Cela explique pourquoi ils n'ont pas adopté de motion de suspension des règles, conscients d'être incapables d'obtenir les deux tiers des votes. Et en effet, le Patriot sunsets extension act a été adopté à la Chambre à 58%, soit 250 votes, loin des deux tiers (292 votes).

Figure 4 : Extrait des actions du Sénat sur le Patriot sunsets extension act

05/26/2011	Senate	Message on Senate action sent to the House. Type of Action: Floor Consideration
05/26/2011	Senate	Senate concurred in the House amendment to the bill (S. 990) with an amendment (SA 347) by Yea-Nay Vote. 72 - 23. <u>Record Vote Number: 84.</u> Type of Action: Resolving Differences
05/26/2011	Senate	Motion by Senator Reid to refer to Senate Committee on Small Business and Entrepreneurship with instructions (SA 349) fell when cloture on the motion to concur in the House amendment to the bill (S.990) with amendment (SA 347) was invoked in Senate. (consideration: CR S3368) Type of Action: Floor Consideration
05/26/2011	Senate	Cloture on the motion to concur in the House amendment to the bill (S.990) with an amendment (SA 347) invoked in Senate by Yea-Nay Vote. 79 - 18. <u>Record Vote Number: 81.</u> (consideration: CR S3368; text CR S3368) Type of Action: Floor Consideration
05/26/2011	Senate	Considered by Senate. (consideration: CR S3367-3372, S3372-3402) Type of Action: Floor Consideration
05/25/2011	Senate	Considered by Senate. (consideration: CR S3298-3316, S3332-3333) Type of Action: Floor Consideration
05/24/2011	Senate	Motion by Senator Reid to refer to Senate Committee on Small Business and Entrepreneurship with instructions to report back forthwith, with the following amendment (SA 349) made in Senate. (consideration: CR S3263) Type of Action: Floor Consideration
05/24/2011	Senate	Cloture motion on the motion to concur in the House amendment to the bill (S. 990) with an amendment (SA 347) presented in Senate. (consideration: CR S3262; text: CR S3262) Type of Action: Floor Consideration
05/24/2011	Senate	Motion by Senator Reid to concur in the House amendment to the bill (S. 990) with an amendment (SA 347). Type of Action: Floor Consideration
05/24/2011	Senate	Measure laid before Senate by unanimous consent. (consideration: CR S3262-3263) Type of Action: Floor Consideration
05/24/2011	Senate	Message on House action received in Senate and at desk: House amendment to Senate bill. Type of Action: Floor Consideration

Légende
1 : Première partie (pages 3247-3265)
2 : Deuxième partie (pages 3298-3316)
3 : Troisième partie (pages 3367-3402)

Figure 5 : Extrait des actions de la Chambre des représentants sur le Patriot sunsets extension act

05/26/2011-7:56pm	House	On motion that the House agree to the Senate amendment to the House amendment Agreed to by the Yeas and Nays: 250 - 153 (<u>Roll No. 376</u>). (text as House agreed to Senate amendment: CR <u>H3739</u>) Type of Action: Resolving Differences
05/26/2011-7:56pm	House	Motion to reconsider laid on the table Agreed to without objection. Type of Action: Resolving Differences
05/26/2011-7:32pm	House	The previous question was ordered without objection. (consideration: CR <u>H3745</u>) Type of Action: Resolving Differences
05/26/2011-6:55pm	House	DEBATE - Pursuant to the provisions of <u>H.Res. 281</u> , the House proceeded with one hour of debate on the Senate amendment to the House amendment to <u>S. 990</u> . Type of Action: Floor Consideration
05/26/2011-6:55pm	House	Mr. Smith (TX) moved that the House agree to the Senate amendment to the House amendment. (<u>consideration: CR H3739-3746</u>) 1 Type of Action: Resolving Differences
05/26/2011-6:45pm	House	Rules Committee Resolution <u>H. Res. 281</u> Reported to House. Rule provides for consideration of <u>S. 990</u> with 1 hour of general debate. Previous question shall be considered as ordered without intervening motions. Measure will be considered read. Bill is closed to amendments. The resolution makes in order a motion offered by the chair of the Committee on the Judiciary that the House concur in the Senate amendment to the House amendment. Type of Action: Floor Consideration

Légende
1 : débat à la Chambre des représentants

7.2 Grille d'analyse du corpus

En conformité avec la méthodologie décrite au chapitre quatre et avec son application au chapitre six à propos des débats du Patriot act, on a suivi un processus épistémologique abductif, c'est-à-dire à la fois inductif (codage ouvert) et déductif (codage fermé), à partir du processus abductif du chapitre six. Concrètement, cela signifie qu'on a procédé à un codage fermé (les catégories employées pour le Patriot act) dans un codage ouvert (les nouvelles catégories spécifiques au Patriot sunsets extension act). Il en a résulté un arbre thématique similaire au premier, complété par l'ajout de catégories ayant émergé « naturellement » lors de ce deuxième codage. Cela a permis de créer, comme pour le Patriot act, les conditions de découverte des preuves des hypothèses (déduction) sans biaiser l'analyse par un encastrement forcé du corpus dans des catégories créées artificiellement (induction).

Corpus aussi codifié et rituel que les débats sur le Patriot act, toujours mis en page par le G.P.O., les débats sur le Patriot sunsets extension act ont eux aussi pour unité de sens la plus courante le paragraphe.

La similarité d'une grande partie des catégories renforce la justesse du codage initial. Cependant, plusieurs autres ont émergé, phénomène qui s'explique par l'évolution du rapport de force entre assouplisseurs et durcisseurs. Une évolution qu'on peut sommairement décrire comme la montée en puissance des partisans de la liberté, mais insuffisante à renverser l'hégémonie des partisans de la sécurité. Le Tableau 4 (p. 252) représente l'arbre thématique ayant servi au codage des débats du Patriot sunsets extension act. Il est constitué d'une part des 37 catégories de l'arbre thématique des débats du Patriot act (voir Tableau 3 p. 214). La justification de ces catégories identiques n'est pas répétée. Il est constitué d'autre part des quatre catégories ayant émergé pour ce corpus spécifique. On fournit une justification détaillée de ces quatre catégories ajoutées : I.1.F Absence de débat ; I.3.D Contre-offre ; I.4.G Critique de l'absence de débat ; et II.8 Hors-sujet (cases grisées).

Tableau 4 : Arbre thématique du codage des débats du Patriot sunsets extension act

Catégorie	Citation représentative
Agents	
I. Assouplisseurs	
II. Durcisseurs	
III. Procédure, dialogue, H.S. et méta	
Discours	
I. Arguments	
1. Prétexte action	
A. Sécurité	« As a member of the Senate's Select Committee on Intelligence, I am aware of the constant threat our Nation faces from terrorists and individuals who hate us and want to impose their radical view of the world at all costs. Any changes or limits on the PATRIOT Act would only give these extremists an opening to strike us. »
B. Liberté	« I rise in strong opposition to another abdication of our constitutional duty to conduct oversight and protect our most basic civil liberties. This bill extends three provisions (...) that constituted an unprecedented expansion of government power and infringement on the American people's privacy. »
C. Précipitation	« I rise as well to express my opposition to the extension of the three most controversial provisions in the PATRIOT Act which are before us here today. The process by which we have considered these provisions has been rushed. »
D. Urgence	« There have been a lot of things that have gotten in the way and the time is suddenly upon us. We have to complete this legislation by midnight on Thursday. We cannot let the PATRIOT Act expire. I have a responsibility to try to get this bill done as soon as possible. »
E. Équilibre	« Our intelligence community must have the necessary tools at its disposal to protect us from the threat of terrorism. This legislation helps clarify what is legal and proper, and I believe strikes a balance between prioritizing our safety without trampling individual rights. »
F. Absence débat	« I cannot support the extension of the provisions we are considering today without amendments to ensure there is a check on executive branch authority. I do not believe the Coloradans who sent me here to represent them would accept this extension either. Americans would be alarmed if they knew how this law is being carried out. »

2. Fondement mesure

A. Bon sens

« The raid that killed Osama bin Laden also yielded an enormous amount of new information that has spurred dozens of investigations yielding new leads every day. Without the PATRIOT Act, investigators would not have the tools they need to follow these new leads and disrupt terrorist plots, putting our national security at risk. »

B. Identité

Sans objet

C. Consensus bipartisan

« We also have heard repeatedly from the Obama administration about the critical importance of extending these laws. S. 990 (...) is a bipartisan, bicameral compromise to reauthorize the existing Patriot Act provisions for another 4 years. By doing so, Congress is ensuring that critical intelligence will be collected and terrorist plots will be disrupted. »

D. Opinion

Sans objet

E. Paramétrage de mesure

« Since 9/11, we have seen terrorist tactics change. In addition to coordinated attacks by al Qaeda and other groups, we face the threat of self-radicalized terrorists who are motivated by al Qaeda but may not be directly affiliated with such groups. »

F. Quantification de mesure

Sans objet

G. Compensation

Sans objet

H. Communication

Sans objet

3. Concession mesure

A. Concession à l'assouplissement

« Requests for records of library circulation, book sales, firearms sales, and the like must first be approved by the FBI director, his deputy, or head of the FBI's national security division. By contrast, a grand jury subpoena can obtain all of these records in a criminal investigation with simply the signature of a line prosecutor. »

B. Concession au durcissement

« I withdraw the Wyden-Udall amendment for the time being. It ought to be clear to everybody in the Senate that we are going to continue to prosecute the cause of making more open and accountable the way the government interprets this law. »

C. Concession limitante

Sans objet

D. Contre-offre

« We seek to offer an amendment that states that U.S. Government officials should not secretly reinterpret public laws and statutes in a manner that is inconsistent with the public's understanding of these laws or describe the execution of these laws in a way that misinforms or misleads the public. »

4. Critique action

A. Critique de l'assouplissement

« The Paul amendment, No. 365, is very short, but what it does is say you must have a request of an appropriate law enforcement agency for the report before there is a requirement to file a suspicious activity report. As the Attorney General points out in his letter, that would totally undermine the purpose of the SAR requirement. »

B. Critique du durcissement

« The three controversial provisions I have mentioned can be much better balanced to protect our people. Yet it seems to me that many of my colleagues, many of our colleagues, oppose any changes. By making the PATRIOT Act provisions I have outlined permanent, we would be, in effect, preventing debate on them ever again. »

C. Critique de l'urgence

« The PATRIOT Act was originally passed at a time of high emotion in this country. Nearly a decade at the PATRIOT Act enactment, the death of Osama bin Laden has provided us with an opportunity to stop and reflect on all that has transpired over the last 10 years. »

D. Critique de l'exécutif

« The fact is anyone can read the plain text of the PATRIOT Act. Yet many Members of Congress have no idea how the law is being secretly interpreted by the executive branch because that interpretation is classified. It is almost as if there are two PATRIOT Acts, and many Members of Congress have not read the one that matters. »

E. Critique partisanerie

« It is, frankly, stunning to me that the majority is actually willing to let the PATRIOT Act expire rather than give Senator Paul a few amendments. That is an extraordinary situation for the Senate that considers itself the world's greatest deliberative body. »

F. Critique manque compensation

Sans objet

G. Critique absence débat

« We are not debating the PATRIOT Act sufficiently. We are not having an open amendment process. It took me 3 days of sitting down here filibustering, but I am going to get two amendment votes. I am very happy and I am pleased we came together to do that. I wish we would do more. »

5. Promotion principe

A. Coercition

« The terrorist threat will not sunset at midnight and neither should our national security laws. The Patriot Act is an integral part of our offensive against terrorists and has proved effective at keeping Americans safe from terrorist attacks. »

B. Redevabilité

« I plan to vote against the reauthorization of the expiring provisions this week, unless we implement some reforms that will sensibly restrain these overly broad provisions. Simply put (...) I believe Congress is granting powers to the executive branch that lead to abuse and, frankly, shield the executive branch from accountability. »

C. Coercition contrôlée

« I fully agree with the statements we have the balance of security and liberty, and I think the Leahy amendment goes a long way toward that. But, again, we need to give law enforcement the tools they need. »

II. Commentaire

1. Affirmation opposition

« Mr. President, I rise today to speak in opposition to the proposed reauthorization of the expiring provisions of the PATRIOT Act incorporated in S. 1038. »

2. Affirmation soutien

« Mr. Speaker, I rise in support of S. 990. These three provisions of the PATRIOT Act provide important tools that help keep America safe. »

3. Deuil

Sans objet

4. Dialogue

« Mr. President, I ask unanimous consent that I be permitted to engage in a colloquy between Senators Udall, Feinstein, and Merkley.
The ACTING PRESIDENT pro tempore. Without objection, it is so ordered. »

5. Félicitation partisans

« Mr. President, let me just make one last comment. I also wish to express my appreciation to Senator Merkley, who has been an extraordinarily outspoken advocate of our civil liberties and our privacy in striking a good balance between fighting terror and protecting the rights of our people. »

6. Félicitation résilience

Sans objet

7. Félicitation travail bipartisan

Sans objet

8. Hors-sujet

« Mr. President, not only are we not debating the PATRIOT Act, but does the Senator from South Carolina think we have given sufficient floor time to amendments and proposals as to how to deal with the debt problem? »

9. Procédure

« Mr. REID. I would object to any further proceedings with respect to these bills en bloc.
The ACTING PRESIDENT pro tempore. Objection is heard. The bills will be placed on the calendar. »

Méta

- « By unanimous consent, pursuant to rule XXII, the Chair lays before the Senate the pending cloture motion, which the clerk will report. »
- « Cloture having been invoked, the motion to refer the House message falls. »

Définissons les quatre nouvelles catégories :

- « Absence de débat » code les propos établissant l'absence de débat approfondi³³⁸ comme raison justifiant le rejet de la loi.

- « Contre-offre » code les propos affirmant l'illégitimité d'une mesure en proposant une autre à la place³³⁹.

- « Critique absence débat » code les propos dénonçant l'absence de débat approfondi³⁴⁰.

- « Hors-sujet » code les propos qui ne sont pas liés au débat antiterroriste³⁴¹.

Les précautions préconisées dans le chapitre six quant à l'utilisation de l'arbre thématique sont valables ici aussi. Autrement dit, les noms des catégories sont des conventions qui ne sont pas vouées à décrire fidèlement la réalité mais à représenter des thèmes par des termes facilement reconnaissables et distinguables.

On retrouve les trois branches (Agents, Discours et Méta) ainsi que le double codage entre d'un côté la catégorie Agents et de l'autre Discours et Méta. Les catégories permettant de détecter le mécanisme causal sont les mêmes : les Prétextes « Sécurité », « Liberté » (éléments de n_1), les Fondements « Bon sens », « Identité », « Paramétrage de mesure » et « Quantification de mesure » (éléments de n_2) et les Promotions « Coercition » et « Redevabilité » (éléments de n_3).

On note que les Fondements et Promotion sont inchangées, seuls les Prétextes ayant changé. Cela signifie que sont identiques les raisons invoquées pour adopter la proposition de loi ainsi que les principes que le soutien ou l'opposition à la loi sont censés servir. De la sorte, on peut dire qu'il existe entre le Patriot act et le Patriot

³³⁸ C'est-à-dire un débat portant non pas simplement sur la prorogation mais sur la modification des trois sections soumises.

³³⁹ Contrairement aux autres types de Concessions, la Contre-offre nie la légitimité d'une mesure : plutôt que de reconnaître une part de légitimité des propositions adverses, elle se veut une proposition alternative constructive. La Contre-offre est par construction proposée par les perdants du débat, en l'occurrence les assouplisseurs. Ainsi, alors que la Concession limitante code les propos d'un durcisseur vigilant, la Contre-offre code les propos d'un assouplisseur mis en échec.

³⁴⁰ Voir note 338.

³⁴¹ De courtes digressions sont parfois effectuées par les élus. Deux sujets ont été abordés : la visite concomitante du Premier ministre israélien Benyamin Netanyahu (ce qui résonne avec les débats sur l'antiterrorisme) et les discussions autour du budget fédéral (ce qui ravive les clivages partisans).

sunsets extension act une continuité forte dans la configuration de deux cultures stratégiques en tension.

La troisième catégorie reflétant directement les hypothèses, soit les prétextes, est modifiée : on y a ajouté le Prétexte Absence de débat. Ce sont les assouplisseurs qui invoquent ce Prétexte, ce qui en fait une variante de la Liberté au même titre que le prétexte Précipitation (tout comme l'Urgence est une variante du Prétexte Sécurité invoquée par les durcisseurs). De la même manière, la Critique Absence de débat inclut les développements que prononcent les élus pour étayer le Prétexte d'Absence de débat. Enfin, la Concession Contre-offre remplit deux fonctions : elle montre que l'opposition de principe n'est pas une simple critique mais s'accompagne d'une démarche constructive de propositions alternatives ; elle livre également les résultats de tout le travail effectué en amont du débat par les élus (par exemple en commission). La prorogation de février 2011 était précisément destinée à donner au Congrès le temps de réfléchir à des corrections à apporter au Patriot act et à l'Intelligence reform and terrorism prevention act en termes l'équilibre entre liberté et sécurité.

7.3 Résultats de l'analyse de contenu

Le Tableau 15 (p. 412) et le Tableau 16 (p. 413) donnent le résultat de l'analyse de contenu en indiquant la fréquence de chaque catégorie en pourcentage de corpus codé³⁴². Pour chaque catégorie, les tableaux donnent le pourcentage pour la Chambre des représentants, le Sénat puis le Congrès, c'est-à-dire l'addition pondérée des deux (sachant que le débat à la Chambre vaut environ 18% du débat total). Le Tableau 17 (p. 414) est une matrice qui croise le contenu des catégories d'Arguments

³⁴² Pourcentages livrés par le logiciel Nvivo. Pour plus de lisibilité, les pourcentages sont arrondis à l'unité. Pour cette raison, certains nombres n'atteignent pas les 100% (comme l'addition des trois catégories d'Agents pour la Chambre des représentants) et les cases indiquant 0% ne sont pas forcément vides (comme la catégorie « Critique de l'exécutif » à la Chambre des représentants).

avec les catégories d'Agents, indiquant ainsi quel type d'Agent (assouplisseur ou durcisseur) utilise quel type d'argument et à quelle fréquence³⁴³.

Cette section se décompose en deux temps. En premier lieu, sont livrés les résultats obtenus par le codage initial du corpus. Ensuite, ces résultats sont analysés et interprétés à la lumière des hypothèses.

7.3.1 Description : domination affaiblie et retranchée des durcisseurs face à l'offensive des assouplisseurs

Ces tableaux permettent de tirer quatre enseignements préliminaires. Premièrement, ils indiquent clairement la montée en puissance des assouplisseurs entre le Patriot act et le Patriot sunsets extension act. C'est le cas en termes d'exposition des arguments, puisqu'ils contrôlent la majorité du temps de parole en 2011, soit 62%, contre 11% en 2001. Ce contrôle se reflète dans les catégories du Tableau 16 (p.413). De la sorte, à part dans la catégorie Fondements réservée aux durcisseurs, toutes les autres catégories de la colonne Congrès sont davantage mobilisées par les assouplisseurs : les assouplisseurs monopolisent les Prétextes (10% sur 14% avec Liberté, Précipitation et Absence débat³⁴⁴), les Concessions (12% sur 14% avec Concession au durcissement et Contre-offre), les Critiques (26% sur 32%

³⁴³ Le logiciel Nvivo livre la matrice en nombre de mots par catégorie. On exclut la catégorie Procédure, dialogue, H.S. et méta. Les pourcentages sont obtenus par le ratio du nombre de mots dans une catégorie sur le nombre de mots total (les 25 catégories d'arguments pour chaque catégorie d'Agent).

³⁴⁴ Exception empirique et logique, l'assouplisseur West tient quelques propos codés dans les Prétextes Sécurité et Équilibre. Cela s'explique par son positionnement personnel (républicain, faucon, militaire, proche du Tea party), qui fait de son opposition frontale au président Obama un critère décisif : « Tout au fond de moi, je ne fais pas confiance au gouvernement Obama par rapport au Patriot act. » (« *Deep within my heart I have a mistrust of the Obama administration when it comes to the PATRIOT Act.* », Congressional record – House, 2011 : 3744.) Ironiquement, c'est lui qui dénonce la simulation de sécurité offerte par le Patriot sunsets extension act : « Cependant, je n'ai pas été totalement convaincu que ces dispositions nous offriraient de la sécurité... plutôt qu'un sentiment de sécurité. » (« *However, I have not been fully persuaded that these provisions make us safe.... as opposed to the illusion of feeling safe.* », *idem* : 3745)

avec Critique du durcissement, Critique de l'urgence et Critique absence débat) et enfin les Promotions (10% sur 11% avec Redevabilité).

Deuxièmement, et c'est l'enseignement principal des tableaux, on est devant un Congrès fortement divisé selon un clivage partisan (conditionnel) et caméral. C'est-à-dire que, à condition de retirer les élus libertariens ou proches du Tea party, les assouplisseurs sont la majorité des démocrates de la Chambre des représentants et les durcisseurs sont les républicains et une modeste majorité³⁴⁵ des démocrates du Sénat. Entre le Patriot act et le Patriot sunsets extension act, on n'observe plus de manifestations d'élus tentant de concilier la sécurité et la liberté : l'Équilibre a été fortement réduit (de 4% à 1%), tout comme la Coercition contrôlée (de 3% à 0%). Les durcisseurs invoquent moins comme argument le Consensus bipartisan (de 2% à 1%). Par contraste la Critique partisanerie augmente fortement (de 0% à 2%). Pourtant, cette division n'est pas le simple résultat d'une opposition fondamentale sur le bien-fondé des trois sections discutées. Plusieurs assouplisseurs invoquent leur vote « en faveur de la prorogation de trois mois du Patriot act des dispositions discutées aujourd'hui, dans le but de donner au Congrès le temps de bâtir un consensus autour d'une réforme nécessaire et de bon sens », pour reprendre les termes de Van Hollen (Congressional record – House, 2011 : 3744)³⁴⁶. À défaut d'un tel débat, ils estiment avoir assez sacrifié les libertés publiques au profit de la sécurité. On voit donc que l'appel à l'équilibre fait ici pencher le vote du côté de l'opposition, comme le dit éloquemment Coons : « Je me sens obligé de faire pencher l'équilibre entre sécurité et liberté du côté de la liberté et de dire que cette chambre a failli à agir et à procéder au contrôle attentif nécessaire de cette proposition avant de

³⁴⁵ Soit 31 partisans (incluant Lieberman I-CT) et 20 opposants (incluant Sanders), soit 61% de partisans.

³⁴⁶ « *In February of this year, I voted to support a three-month extension of the PATRIOT Act provisions in today's underlying legislation in order to give Congress time to build a consensus around necessary, common sense reform.* » Parmi les sénateurs ayant pris la parole, Coons, Durbin, Leahy, Murkowski, Udall et Wyden ont voté pour la prorogation de février et contre le Patriot sunsets extension act.

la propulser quatre ans en avant. »³⁴⁷ (Congressional record – Senate, 2001e : 3397.)

Ultime signe de la division du Congrès sur le Patriot sunsets extension act, la structure de la catégorie Commentaire : catégorie importante en 2001 (5%), la Félicitation travail partisan est réduite à zéro en 2011. Et pour cause, les élus se sont soit résignés à voter contre sans espoir de succès (les assouplisseurs), soit sont confiants dans leur victoire, sachant qu'une majorité préférerait proroger sans débat plutôt que de concéder l'abrogation des trois sections (les durcisseurs). En témoigne l'affaiblissement du Fondement Consensus bipartisan (de 2% en 2001 à 1% en 2011).

Troisièmement, les durcisseurs se retranchent sur leurs positions. On l'observe par un recours presque exclusif au Bon sens comme raison de proroger les trois sections. En 2001, le premier Fondement était le Paramétrage de mesure (20%), pour toute la discussion sur les mesures contre de blanchiment d'argent, suivi par le Bon sens (11%). En 2011, l'essentiel des Fondements invoqués par les durcisseurs sont classés dans le Bon sens (8%), le Paramétrage de mesure (2%) et le Consensus bipartisan (1%) étant réduits à la portion congrue. La raison en était prévisible : la disposition de temporisation du Patriot act ne touchait que le titre II sur la surveillance, le blanchiment d'argent étant traité par le titre III. De fait, les trois sections concernent uniquement les pouvoirs de surveillance. Ces arguments sont appuyés par une multiplication des Critiques de l'assouplissement à la Chambre des représentants.

Quatrièmement, en dépit ou à cause de la division, une contre-offre a été largement déployée. Représentant presque un dixième des débats (9%), la contre-offre des assouplisseurs démontre deux choses. D'une part, l'investissement des opposants à la loi dans l'élaboration d'une option alternative à la simple prorogation. D'autre part, la conscience des opposants d'être minoritaire et d'avoir à rendre une option alternative plus désirable pour les durcisseurs.

³⁴⁷ « *I believe I am compelled to strike the balance between security and liberty on the side of liberty today, by saying this body has failed to act and to appropriately conduct thorough oversight of this bill before we send it 4 years into the future.* »

En tout état de cause, on observe une profonde division entre durcisseurs et assouplisseurs, témoignant d'un rééquilibrage du rapport de force entre sécurité et liberté. C'est l'accentuation de cette tension qui fait l'objet principal de la suite de l'analyse ci-dessous.

7.3.2 Analyse : des élus polarisés autour de la normalisation de l'antiterrorisme

En conclusion du chapitre précédent, on disait qu'il y avait consensus sur le « bon sens » des mesures adoptées et dissensus sur l'endroit où passe la ligne entre le respect et la violation de la Constitution : la faille de sécurité exceptionnelle rendait nécessaire une réponse exceptionnelle. En 2011, les élus sont toujours partagés sur l'endroit où passe cette ligne et sont amenés à s'interroger sur les conséquences concrètes de l'extension des pouvoirs de l'État. Contrairement à la discussion habituelle dans laquelle les durcisseurs doivent modifier la législation, ici leur but est d'en empêcher la modification. Ils sont donc en posture défensive, voulant « conserver les acquis » de l'antiterrorisme, alors que les assouplisseurs ont l'initiative, même si le rapport de force est en leur défaveur.

Après dix ans de durcissement, l'enjeu pour les durcisseurs n'est pas de contrer une menace inédite par des moyens inédits mais de rendre normale l'*application permanente de pouvoirs d'exception par l'État*. Les assouplisseurs, eux, tiennent à maintenir le statut d'exceptionnalité de la loi en appelant à une évaluation sincère de la constitutionnalité de ces pouvoirs et en contestant son efficacité (citation sur le manque de débat). L'enjeu en 2011 est donc celui de la normalisation politique de l'antiterrorisme post-11 Septembre.

Libérés de la situation exceptionnelle que représente un attentat catastrophique, les élus ne sont plus sous le coup de la sidération et l'unanimité de

2001 a disparu. La fin de l'unanimité ne date pas de 2011³⁴⁸ mais cette année représente un contexte plus favorable à l'assouplissement. En 2006, les assouplisseurs étaient en position très nettement défavorable : les démocrates étaient minoritaires à la Maison blanche et dans les deux chambres, les difficultés de la guerre d'Irak n'incitaient pas à un assouplissement législatif. En 2011, les démocrates contrôlent l'exécutif et le Sénat, le président Obama travaille à la fin de la guerre en Afghanistan qui a renversé le régime taliban ennemi et amorce la fin de la guerre d'Irak et surtout, réussit à faire tuer Oussama Ben Laden. Ces changements rendent possible ce mouvement d'affranchissement de la sidération liée aux attentats.

Cela signifie trois conséquences : l'opposition à la loi est rhétoriquement plus facile à défendre ; la division entre partisans et opposants devient polarisation ; les arguments des deux bords s'approfondissent.

En premier lieu, on assiste à l'affirmation rhétorique des assouplisseurs. Ceux-ci peuvent tenir en 2011 des propos qui étaient inaudibles et indicibles en 2001. La domination symbolique des durcisseurs est affaiblie, comme en témoignent les Critiques du durcissement, première catégorie mobilisée par les assouplisseurs (24%³⁴⁹, presque à égalité avec la totalité des propos des durcisseurs, voir Tableau 17 p. 414). Ces derniers sont dès lors sommés de justifier le bilan d'une législation considérée comme excessivement intrusive³⁵⁰, peu efficace³⁵¹ voire moins

³⁴⁸ Dès 2002, les démocrates de la Chambre des représentants s'opposent à la guerre en Irak et à l'établissement du département de la Sécurité intérieure ; en 2006, les mêmes s'opposent à la première prorogation des trois sections temporaires contenue dans l'USA PATRIOT improvement and reauthorization act (rejoins par les démocrates du Sénat contre le Military commissions act de 2006) ; et plus tôt en 2011, encore les mêmes s'opposent à la prorogation des trois sections à travers le FISA sunsets extension act (voir Tableau 8 p. 352).

³⁴⁹ Soit six fois plus qu'en 2001, où elles représentaient 4%, voir Tableau 14 p. 407.

³⁵⁰ Polis se montre particulièrement offensif envers les trois sections. Sur la section 206, il affirme qu'elle « permet au gouvernement d'obtenir des mandats de surveillance qui ne spécifient pas la personne ou l'objet à enregistrer. Ce pourrait être tout un quartier. Autant pour le quatrième amendement de la Constitution, qui dispose que les mandats doivent décrire « particulièrement » la personne et le lieu à saisir et fouiller. » (« *This allows the government to obtain surveillance warrants that don't specify the person or the object to be tapped. It could be an entire neighborhood. So much for the Fourth Amendment of the Constitution, which states that warrants must specify the person and place to be seized and searched with « particularity ».* », Congressional record – House, 2011 : 3739.) Sur la section 215, il explique que si, « dans la passé, ces autorisations [de collecte des données

nécessaire³⁵². Polis, premier assouplisseur à prendre la parole, tend même la main aux libertariens afin de bâtir une opposition bipartisane à la loi : « Mes amis de l'autre

personnelles] étaient limitées à d'étroites catégories d'activités et de dossiers, le Patriot act a dépouillé la loi de ces limitations de base et continue à violer le principe américain fondamental de vie privée. » (« *in the past, these orders were limited to narrow classes of businesses and records, but the Patriot Act has stripped away these basic requirements and continues to violate a basic American principle of privacy.* », *ibidem.*) Enfin, sur la section 6001(d), il soutient : « On nous dit aujourd'hui que l'exécutif n'a jamais utilisé ce pouvoir [la disposition loup solitaire] alors je demande à mes collègues : pourquoi la proroger ? S'il n'a jamais été utilisé, ne devrait-on pas lui permettre d'expirer, surtout à la lumière de notre récent succès dans la guerre contre la terreur et la défaite d'Oussama Ben Laden ? » (« *Now, we're told that government has never used this power, so I ask my colleagues, why should we reauthorize? If it hasn't even been used, shouldn't it be allowed to expire, particularly in light of our recent successes in the war on terror and the defeat of Osama bin Laden?* », *ibidem.*)

³⁵¹ La critique fréquente de l'efficacité met en cause la démarche de collecter plus de renseignement car cela ralentit la tâche de traitement alors que les auteurs d'attentats sont très souvent déjà connus des agences et de la police. C'est l'argument de Jackson Lee à propos du 11 Septembre : « Les terroristes que nous avons été choqués de voir décoller, c'était une question de faire les liens nécessaires. Pas que nous n'ayons pas les informations ; nous n'avons pas reliées entre elles l'information sur le bureau d'un agent dans le Midwest et l'information détenue ailleurs. Le renseignement, obtenir et analyser l'information fait partie de la sécurité du territoire, pas la violation des droits des Américains. » (« *The terrorists that we were shocked that could find their way to lift off and not take off, that was a question of not connecting the dots. Not that we didn't have the information; we didn't connect the dots of information that were sitting on the desks of an agent in the Midwest and information that was somewhere else. Intelligence, getting information, analyzing it is part of securing the homeland, not violating the rights of Americans.* », Congressional record – House, 2011 : 3741). Paul (KY) adopte le même raisonnement : le Patriot act « pourrait ne pas être bon pour trouver des terroristes. Peut-être que les services recueillent tellement d'informations qu'il ne pourraient même pas la lire ou l'écouter entièrement. (...) Quand vous perdez du temps sur huit millions de transactions, la grande majorité d'entre elles faites par des citoyens américains respectueux de la loi, vous ne le passez pas à chercher ceux qui cherchent à nous frapper. » (« *it may not even be good for finding terrorists. It may be they are getting so much information they cannot even read or listen to all the information. (...) When we are wasting time on 8 million transactions--the vast majority of these transactions being by law-abiding U.S. citizens--we are not targeting the people who would attack us.* », Congressional record – Senate, 2001c : 3313 ; Congressional record – Senate, 2001e : 3392).

³⁵² Peu sont ceux à s'aventurer à dire que la menace a suffisamment baissé pour que le Congrès puisse abandonner les trois sections. Néanmoins, l'assassinat d'Oussama Ben Laden le même mois suscite des élans assouplisseurs, ar exemple chez Polis : « Il y a eu un développement majeur dans la guerre contre la terreur ces dernières semaines avec le succès de la destruction d'Oussama Ben Laden, portant un coup majeur à Al-Qaïda. À un moment pareil, nous devrions considérer la restauration de nos protections constitutionnelles. » (« *There has been a major development in the war on terror in the last few weeks with the successful defeat of Osama bin Laden, striking a major blow to al Qaeda. At a time like this, we should reexamine the restoration of our constitutional protections.* », Congressional record – House, 2011 : 3739.) De même, en plus prudent, Udall (NM) : « Nous avons été en Afghanistan, avons renversé le régime taliban, éliminé les camps d'entraînement, décimé Al-Qaïda, capturé Ben Laden. Nous avons fait toutes ces choses sauf une, nous pencher à nouveau sur le Patriot act, l'examiner attentivement et déterminer s'il marche ou non et permettre aux sénateurs de proposer les amendements. » (« *We have been in Afghanistan, we displaced the Taliban government, we eliminated the training camps, we decimated al-Qaida, we captured bin Laden. We have done all these*

côté de l'hémicycle disent qu'ils s'inquiètent du grossissement de l'État. Malgré ces discours, c'est exactement ce que fait cette proposition, qui en plus nous dérobe notre vie privée.»³⁵³ (Congressional record – House, 2011 : 3739.) Les opposants démocrates à la loi reprennent la même ligne argumentative, qui réaffirme l'argument de la violation du quatrième amendement par la section 206, de l'absence de nécessité d'avoir une cause probable (ou même une suspicion raisonnable) pour collecter n'importe quelle donnée personnelles par la section 215 et l'absence d'utilisation et la portée trop large de la section 6001(d). C'est le cas de Nadler (*idem* : 3740.) et de Kucinich (*idem* : 3742). Le premier conclut en rappelant que la liberté est avant tout un principe de protection des individus contre l'État, que la recherche de sécurité ne saurait suspendre : « Ce n'est pas ainsi que nous protégerons la nation du terrorisme tout en protégeant nos libertés fondamentales de l'intrusion gouvernementales. »³⁵⁴ (*idem* : 3739.)

L'absence de débat est ce qui a véritablement constitué la force de l'opposition. En effet, on remarque que ce Prétexte permet au petit nombre d'opposants historiques du Patriot act, tels Wyden ou les cousins Udall, de rallier d'anciens durcisseurs vigilants devenus hostiles à la pérennisation des pouvoirs d'exception de l'État, comme Leahy. L'absence de débat constitue une opposition de principe et à ce titre, les assouplisseurs ne sont pas forcément contre la prorogation mais contre le passage en force des durcisseurs. La plupart d'entre eux sont prêts à accepter l'extension des pouvoirs de l'État, pourvu que des garde-fous soient mis en place en parallèle. En d'autres termes, les assouplisseurs désirent un durcissement de la législation visant les « coupables » et un assouplissement visant les « innocents »,

things, but one thing we have not done is come back and revisit the PATRIOT Act, taken a really hard look at it to say is it working or is it not and allow all the Senators here the opportunity to offer amendments. », Congressional record – Senate, 2001c : 3311.)

³⁵³ « *My friends on the other side of the aisle say they're worried about the growth of the government. Yet in spite of the rhetoric, this bill grows government and takes away privacy and respect for our private lives. »*

³⁵⁴ « *That is no way to protect our Nation from terrorism while protecting our fundamental liberties from government intrusion. »*

toute la difficulté étant de parvenir à ce que la loi discrimine efficacement entre « coupables » et « innocents », ce que ne fait pas un Patriot act inchangé selon eux. C'est ainsi que le présente, entre autres, Udall (CO) : « Si vous regardez ce que nous nous apprêtons à approuver, c'est une proposition d'une page qui ne fait que changer les dates dans le Patriot act. C'est une occasion ratée. »³⁵⁵ (Congressional record – Senate, 2001e : 3389.) Celui-ci, avec Wyden et Paul (KY), insistent longuement sur un problème crucial : la difficulté à critiquer les effets de pouvoirs classés secret et, plus précisément, l'interprétation secrète qui est faite de la loi. C'est le véritable cheval de bataille de Wyden³⁵⁶, qui propose avec Udall (CO) un amendement requérant que « le département de la Justice dévoile au Congrès l'interprétation officielle des dispositions du Patriot act »³⁵⁷ (Congressional record – Senate, 2001a : 3258.) Fidèle à son engagement libertarien, Paul (KY) insiste avant tout sur la Constitution³⁵⁸, même si son positionnement n'est pas populaire³⁵⁹, et répète que la

³⁵⁵ « *If you look at what we are about to approve, it is a one-page bill which just changes the dates in the existing PATRIOT Act. This is a lost opportunity.* »

³⁵⁶ Détenant des informations classées en raison de son appartenance à la commission du renseignement, il prononce notamment cette phrase qui allait devenir relativement célèbre : « Quand les Américains découvriront comment leur gouvernement a secrètement interprété le Patriot act, ils vont être estomaqués et ils vont être furieux. » (« *When the American people find out how their government has secretly interpreted the PATRIOT Act, they are going to be stunned and they are going to be angry.* », Congressional record – Senate, 2001e : 3386.) Il

³⁵⁷ « *an amendment, which I have cosponsored, that would require the Department of Justice disclose to Congress the official legal interpretation of the provisions of the PATRIOT Act.* »

³⁵⁸ « Au lendemain du 11 Septembre, nous avons amendé la Constitution avec le Patriot act. Vous vous dites : Eh, nous n'avons pas adopté d'amendement à la Constitution, pas vrai ? Nous ne l'avons pas fait de manière régulière mais c'est bien ce que nous avons fait avec le Patriot act. » (« *In the aftermath of 9/11, we amended the Constitution with the PATRIOT Act. You say: Whoa, we didn't have an amendment to the Constitution, did we? We did not do it the way we are supposed to, but we did in reality amend the Constitution with the PATRIOT Act.* », Congressional record – Senate, 2001c : 3312.)

³⁵⁹ « Nous croyons dans la Constitution et dans l'État de droit. C'est quand il est le moins moins populaire que vous devez protéger l'État de droit. C'est quand tout le monde vous dit que vous n'êtes pas patriote ou que vous soutenez les terroristes parce que vous croyez en la Constitution qu'il est le plus précieux et que vous devez vous lever et dire non. » (« *We believe in the Constitution and the rule of law. When you need to protect the rule of law is when it is most unpopular. When everybody tells you that you are unpatriotic or you are for terrorism because you believe in the Constitution, that is when it is most precious, that is when it is that you need to stand up and say no.* », Congressional record – Senate, 2001e : 3393.)

preuve de l'utilité du Patriot act ne peut être rapportée³⁶⁰. La critique de ces trois sénateurs préfigure leur prise de position publique commune, un an après les révélations de Snowden, dans laquelle ils rappellent leurs avertissements ignorés à propos de l'écart entre la lettre de la loi et son interprétation par la N.S.A. (Wyden, Udall et Paul, 2014).

En deuxième lieu, on observe une forte polarisation entre durcisseurs et assouplisseurs, comme l'illustre le Tableau 17 (p. 411). Ce tableau montre également la dynamique de cette opposition, à savoir la posture offensive des assouplisseurs et la défense des durcisseurs.

Près de la moitié des propos des durcisseurs visent à justifier le Patriot act et l'Intelligence reform and terrorism prevention act, essentiellement à travers la catégorie Bon sens. Après les Fondements, ce sont les catégories de Concessions à l'assouplissement (3%) et de Critiques de l'assouplissement (3%) que les durcisseurs mobilisent le plus. D'une part, ils affirment que les assouplisseurs devraient être satisfaits : les limites déjà existantes dans le Patriot act devraient être considérées comme des garde-fous efficaces³⁶¹, tandis que le maintien des trois sections à une

³⁶⁰ Sur l'efficacité du Patriot act pour arrêter des suspects : « D'autres ont dit : eh bien nous avons capturé ces gens grâce au Patriot act et nous n'aurions jamais pu le faire sans. Le problème avec cet argument est qu'il est invérifiable. » (« *Others have said: Well, we have captured these people through the PATRIOT Act, and we never could have gotten them. The problem with that argument is that it is unprovable.* », Congressional record – Senate, 2001e : 3392.) Et sur l'absence de preuves d'abus : « Un collègue a dit aujourd'hui : Voilà, il n'y a aucune preuve que ces huit millions d'enquêtes bancaires importunent des innocents. Eh bien il y a une raison si on n'a pas de preuve : elles sont secrètes. Vous n'êtes pas averti si votre banque vous espionne. (...) Au bout de la ligne, ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de plaintes qu'il n'y a pas d'abus. » (« *One of my colleagues today reported: Well, there is no evidence those 8 million banking investigations are bothering or doing anything to innocent people. Well, there is a reason for there being no evidence: They are secret. You are not told if your bank has been spying on you. (...) So the bottom line is, just because there is no complaint does not mean there have not been abuses.* », *idem* : 3393.)

³⁶¹ Sensenbrenner affirme que les limites prévues à l'origine sont suffisantes : « Il existe de nombreuses protections inscrites dans la loi qui empêchent les abus de pouvoir. Aux termes de la section 215, seul un juge prévu par le FISA en vertu de l'article III [de la Constitution établissant le pouvoir judiciaire] peut délivrer un ordre d'accès aux données personnelles ; l'enquête sur un citoyen ne peut être fondée sur des activités protégées par le premier amendement ; les données doivent être pour une enquête sur le terrorisme international et des procédures de minimisation [visant à limiter le stockage et la diffusion des informations collectées] doivent être utilisées. » (« *There are numerous protections written into the law to ensure that the authority is not misused. Under section 215, only an*

disposition de temporisation devrait confirmer le sérieux avec lequel les durcisseurs entendent surveiller l'application de la loi par l'exécutif³⁶². La conviction des durcisseurs d'être assez rigoureux dans la surveillance de l'exécutif et dans l'absence de preuves d'abus les pousse à critiquer sévèrement les assouplisseurs. Ainsi, Sensenbrenner, durcisseur satisfait en 2001, devient un durcisseur freiné en 2011, jugeant excessifs les arguments des assouplisseurs. Regrettant que les trois sections ne soient pas prorogées pour six ans au lieu des quatre prévues, il affirme : « Le Patriot act a été englouti de mythes et de désinformation depuis dix ans. Certains ont été prononcés ce soir. Depuis trois mois, les contrevérités sont devenues plus absurdes : des allégations d'écoutes sans mandat, de surveillance de quartiers entiers et de violations éhontées de la Constitution. Ne vous-y trompez pas : ce sont toutes des faussetés patentées. »³⁶³ (Congressional record – House, 2011 : 3741-3742), termes que reprend Lungren³⁶⁴ (*idem* : 3743.)

De leur côté, les assouplisseurs mobilisent de manière largement prédominante la catégorie Critique du durcissement (24%). Ils dénoncent ce qu'ils voient comme une offensive des durcisseurs, comme Nadler : « Pas besoin, on nous a dit, d'examiner un seul des nombreux amendements que de nombreux membres [de la

article III FISA judge can issue an order for business records; an investigation of a U.S. person cannot be based solely on activities protected by the First Amendment; the records must be for a foreign intelligence or international terrorism investigation; and minimization procedures must be utilized. », Congressional record – House, 2011 : 3742.) Le contre argument des assouplisseurs consiste à évoquer le flou pratique entourant ces garde-fous théoriques : les juges prévus par le FISA fonctionnant de plus en plus comme des chambres d'enregistrement des demandes de surveillance (Goitein et Patel, 2015) ; le terrorisme international doit être un « but significatif » (*significant purpose*) de l'enquête mais pas son « unique but » (*the purpose*) (sachant que l'exécutif voulait en 2001 en faire « un but » parmi d'autres, soit *a purpose* ; voir Congressional record – Senate, 2001 : 11003) ; les procédures de minimisation sont secrètes (Ambinder, 2010.)

³⁶² C'est le cas de Ruppertsberger : « Je suis satisfait que la proposition de loi contienne des dispositions de temporisation. (...) Elles permettent à la branche législative d'exercer un contrôle effectif sur une base régulière. » (« *I am pleased that this bill includes sunsets. (...) Sunsets allow for the legislative branch to conduct meaningful oversight on an ongoing basis.* », Congressional record – House, 2011 : 3743.)

³⁶³ « *The PATRIOT Act has been plagued by myths and misinformation for 10 years. We've heard some of those tonight, and we'll probably hear more. In the last 3 months, myths have become even more outlandish--claims of warrantless wiretapping, monitoring entire neighborhoods, and blatant constitutional violations. Make no mistake: Each and every one of these claims are patently false.* »

³⁶⁴ « *Some of the things that have been stated on the floor are so patently untrue.* »

commission des affaires juridiques] considèrent comme importants. Pas même besoin, en fait, d'avoir un débat ou un vote sur ces changements. C'est encore une fois un vote « à prendre ou à laisser ». »³⁶⁵ (*idem* : 3740.) Ils critiquent l'absence de débat approfondi³⁶⁶, de possibilité sérieuse d'amender les trois sections³⁶⁷ et même le Patriot act en général. Finalement, ils critiquent la transformation de la disposition de temporisation en disposition perpétuellement renouvelée sans condition³⁶⁸.

En résumé, cette polarisation peut être décrite comme l'échec de l'offensive des assouplisseurs, rassemblant républicains libertariens et démocrates vigilants, et leur mise en minorité, tandis que le gros des républicains et des sénateurs démocrates voulait maintenir le Patriot act en l'état.

³⁶⁵ « *No need, we have been told, to consider any of the many improvements that many Members believe are important. No need, in fact, even to have a debate or a vote on those changes. It's another « my way or the highway » vote.* »

³⁶⁶ Faisant allusion à la motion de clôture, Paul (KY) affirme : « Je ne comprends pas bien pourquoi ils [la majorité] ont si peur du débat et des votes au point d'être prêt à laisser le Patriot act expirer pour empêcher le débat et les votes. » (« *I do not quite grasp why they are so fearful of debate and fearful of votes, that they are willing to let the PATRIOT Act expire to prevent debate and prevent votes.* », Congressional record – Senate, 2011c : 3314.)

³⁶⁷ Comme le critique Jackson Lee : « La proposition devant nous, soumise précipitamment au dernier moment malgré de multiples prorogations, n'inclut aucune des améliorations réfléchies patiemment considérées et conçues au cours des derniers mois. Elle ignore le résultat d'innombrables auditions de contrôle, d'auditions législatives et des révisions en commission. Elle ignore totalement les inquiétudes que de nombreux Américains ont émises et continuent d'émettre. » (« *The bill before us now, which was rushed through at the final hour despite multiple extensions, includes none of the thoughtful enhancements and improvements which have been carefully considered and crafted over the past several months. It ignores the results of countless oversight hearings, legislative hearings, and committee markups. It completely ignores the concerns that many Americans have voiced and continue to raise.* », Congressional record – House, 2011 : 3741.) Paul (KY) précise que les juges ne refusent que rarement les demandes de mandat et donc qu'appliquer la même contrainte aux demandes au titre de la section 215 renforcerait la redevabilité sans pénaliser fortement le travail de la police (Congressional record – Senate, 2011c : 3313-3314).

³⁶⁸ « Quand des dispositions de temporisation sont incluses, j'ai remarqué que l'exécutif était plus coopératif avec le Congrès en termes de partage d'information et de livraison de mémos classés sur la manière dont il utilisait les pouvoirs en question. C'est pourquoi j'ai voté contre la motion de clôture. Le Sénat devrait pouvoir examiner des amendements substantiels au Patriot act et pas une simple prorogation des pouvoirs tels quels, sans changement, pour encore quatre ans. » (« *When sunsets are involved I have found the executive branch is more forthcoming with Congress in terms of sharing information and providing classified briefings to Congress on how they use the authorities in question. That is why I voted to oppose cloture. The Senate should have the ability to consider substantive amendments to the PATRIOT Act, and not simply extend the authorities as is, with no changes, for another 4 years.* », Congressional record – Senate, 2011d : 3370-3371.)

En troisième lieu, la polarisation des élus a pour conséquence l'approfondissement du débat. Après avoir avancé des arguments théoriques en 2001, les élus de 2011 ont eu l'occasion de développer des arguments empiriques après une décennie d'application, ce qui les a conduit à affiner leur arguments.

Chez les assouplisseurs, cela signifie de démontrer que les craintes pour les libertés étaient fondées. Après dix ans, au-delà du coût³⁶⁹ et de l'impossibilité de prouver l'efficacité du Patriot act³⁷⁰, ils avancent les abus et procès liés au Patriot act en général. Coons³⁷¹, Udall (NM)³⁷² et Cardin³⁷³ évoquent longuement les problèmes

³⁶⁹ Comme le dit Paul (KY) : « Si nous consacrons notre temps à poursuivre les auteurs de terrorisme, peut-être qu'on en passerait moins sur ceux qui vivent dans ce pays, enfants et autres, voyageurs fréquents, qui ne sont pas une menace à notre pays. » (« *If we spent our time going after those who were committing terrorism, maybe we would spend less time on those who are living in this country, children and otherwise, frequent business travelers, who are not a threat to our country.* », Congressional record – Senate, 2011e : 3392.) À propos de l'obligation des banques de signaler des activités suspectes à l'État, il avance : « Elles estiment qu'elles dépensent sept milliards par an pour se conformer à cet ordre d'espionner leurs clients. » (« *They estimate that \$7 billion a year is spent by banks complying with this order to spy on their customers.* », Congressional record – Senate, 2011c : 3313.)

³⁷⁰ Paul (KY) dénonce le sophisme : « Vous pouvez me dire que vous avez capturé et poursuivi des gens grâce au Patriot act et je peux vous croire mais vous ne pouvez me prouver que vous ne les auriez pas capturés si vous aviez dû demander à un juge. » (« *You can tell me you captured people through the PATRIOT Act and I can believe you captured them and you have prosecuted them, but you cannot prove to me you would not have captured them had you asked for a judge.* », Congressional record – Senate, 2011e : 3392.) Puis il prend l'exemple de Zacarias Moussaoui : la police détenait nombre d'éléments qui aurait pu mener à son arrestation, obtenus sans Patriot act (Congressional record – Senate, 2011e : 3393-3394.)

³⁷¹ Coons rapporte : « En 2007 et 2008, l'inspecteur général du département de la Justice a découvert des abus massifs dans le programme de lettres de sûreté nationale, des dizaines de milliers d'entre elles ayant été émises pour des raisons n'ayant rien à voir avec la sécurité nationale. De plus, en 2008, un tribunal a conclu que l'ordre de non-divulgence de chaque lettre de sûreté nationale était anticonstitutionnel. » (« *In 2007 and 2008, the Department of Justice inspector general found massive abuses in the NSL Program, with tens of thousands of NSLs issued for purposes that had nothing to do with national security. Further, in 2008, a court found that the gag order in each NSL was unconstitutional.* », Congressional record – Senate, 2011e : 3397.) Coons fait ici référence à la décision *Doe v. Mukasey* de 2008 de la cour fédérale d'appel du deuxième circuit. L'amendement proposé par Leahy (et pas adopté) corrigeait notamment ce problème. Contestant la vision de l'ancien procureur général Ashcroft, traitant « d'hystériques » les bibliothécaires dénonçant la portée du Patriot act, Durbin insiste : « Mais nous savons aujourd'hui que le F.B.I. a bien émis des lettres de sûreté nationale pour obtenir les données bibliothécaires d'innocents. » (« *But we now know the FBI has, in fact, issued national security letters for the library records of innocent people.* », Congressional record – Senate, 2011e : 3395.)

³⁷² Udall (NM) martèle : « L'inspecteur général [du département de la Justice] a conclu qu'il y avait de sérieux abus au sein du département de la Justice dans l'utilisation des lettres de sûreté nationale par le F.B.I. et d'autres agents. (...) Plusieurs tribunaux ont conclu à l'anticonstitutionnalité de plusieurs

liés aux dizaines de milliers de lettres de sûreté nationale, en se fondant sur les critiques émanant de certains membres de l'exécutif et du judiciaire.

En raison de tous ces problèmes, les assouplisseurs estimèrent qu'il fallait agir non seulement sur les trois sections mais sur toutes les sections problématiques du Patriot act, à défaut de quoi, les mêmes problèmes allaient survenir à nouveau, notamment les contestations en cour.

Enfin, Leahy rappelle plusieurs fois le fait qu'augmenter la redevabilité du Patriot act ne nuirait pas à la sécurité, d'après le département de la Justice : « le procureur général et d'autres nous ont assuré à de multiples reprises que les mesures pour améliorer le contrôle et la responsabilité, tels que les audits et les rapports publics, ne sacrifieraient pas « l'efficacité opérationnelle et la flexibilité nécessaires pour protéger nos citoyens du terrorisme » ni ne nuiraient à « la collecte vitale de renseignement étranger et d'information liée au contre-espionnage. » En fait, le procureur général a toujours dit que la proposition de loi adoptée par la commission des affaires juridiques du Sénat maintenait « le bon équilibre » en prorogeant les pouvoirs octroyés par le Patriot act tout en ajoutant de la responsabilité et des

dispositions du Patriot act au regard du quatrième et du premier amendement. (...) Il n'est que sagesse pour le Sénat de regarder ces décisions, de les analyser et de revenir sur ce prétendue loi patriotique [jeu de mots avec le rétroacronyme de la loi] et regarder où appliquer des changements selon ce que nous disent les tribunaux. (« *The [Justice Department] inspector général concluded there was some serious abuse within the Department of Justice as to how the F.B.I. and other officials were using national security letters. (...) Several courts have found provisions of the PATRIOT Act unconstitutional in terms of the fourth amendment, in terms of the first amendment. (...) It is only prudent that we, as the Senate, take a look at those rulings, analyze what the courts are saying, and then come back to this so-called PATRIOT Act and see whether we need to make changes based on what the courts have told us.* », Congressional record – Senate, 2011c : 3312.)

³⁷³ Cardin répète : « La commission des affaires juridiques a tenu de nombreuses auditions sur l'exécution des nouveaux pouvoirs octroyés par le Patriot act. Nous avons reçu de nombreux témoignages venant de l'exécutif, dont l'inspecteur général du département de la Justice, à propos du mésusage de certains pouvoirs et des recommandations pour améliorer le Patriot act. » (« *The Judiciary Committee has held numerous hearings on the implementation of the new PATRIOT Act authorities. We have received testimony from government witnesses, including the inspector general of the Justice Department, on the improper use of some of the PATRIOT Act authorities, and recommendations to improve the PATRIOT Act.* », Congressional record – Senate, 2011d : 3370.)

protections aux libertés publiques. »³⁷⁴ (Congressional record – Senate, 2011a : 3249 ; Congressional record – Senate, 2011d : 3371.) Les assouplisseurs jugent qu'augmenter la redevabilité de l'État est même cruciale à la sécurité nationale, qui nécessite la coopération des citoyens³⁷⁵ et donc leur confiance envers leur gouvernement.

Chez les durcisseurs, la polarisation prend la forme de l'argument suivant : un rappel de la nécessité de maintenir les trois sections et de leur constitutionnalité incontestée. Sensenbrenner, Smith et Marino soutiennent que la section 206 est nécessaire dans un monde de téléphones mobiles et de technologies numériques peu chères, dans lequel les suspects changent fréquemment et facilement d'appareil ; que les demandes d'accès au titre de la section 215 requièrent l'approbation d'un juge et connaissent un équivalent dans le droit pénal commun ; et que la section 6001(d) répond à l'évolution récente du terrorisme, qui voit des individus « autoradicalisés » agir, et que l'assassinat d'Oussama Ben Laden ne fait qu'augmenter un tel risque (Congressional record – House, 2011 : 3740, 3742-3744). S'appuyant sur son expérience d'ancien procureur, Marino estime que le Patriot act lui a permis d'arrêter « un terroriste »³⁷⁶ (*idem* : 3743), tandis que Chambliss rappelle que la section 215 a

³⁷⁴ « *The Attorney General and others have repeatedly assured us that the measures to enhance oversight and accountability, such as audits and public reporting, would not sacrifice « the operational effectiveness and flexibility needed to protect our citizens from terrorism » or undermine « the collection of vital foreign intelligence and counterintelligence information. » In fact, the Attorney General has consistently said that the Senate Judiciary Committee-passed bill struck « a good balance » by extending PATRIOT Act authorities while adding accountability and civil liberties protections. »*

³⁷⁵ Comme le souligne Wyden : « Si vous demandez au directeur de n'importe quelle agence de renseignement, en particulier une agence qui procède d'une manière ou d'une autre à de la surveillance intérieure, il vous répondra que la confiance du public est un bien vital, le joyau de la couronne et que la coopération volontaire des Américains respectueux de la loi est névralgique à l'efficacité de nos agences de renseignement. » (« *If you ask the head of any intelligence agency, particularly an agency that is involved in domestic surveillance in any kind of way, he or she will tell you that public trust is the coin of the realm, it is a vital commodity, and voluntary cooperation from law-abiding Americans is critical to the effectiveness of our intelligence agencies.* », Congressional record – Senate, 2011e : 3388.)

³⁷⁶ « *I put a terrorist away by using the PATRIOT Act.* »

servi dans l'investigation contre Nidal Hasan, auteur de l'attaque contre Fort Hood en novembre 2009 (Congressional record – Senate, 2011e : 3395).

Après avoir défendu les bénéfices du Patriot act, les durcisseurs s'emploient à montrer que ses coûts sont soit inexistants, soit exagérés. Marino avance qu'en tant que procureur, il lui a été régulièrement plus facile d'obtenir des documents par la procédure de droit pénal commun³⁷⁷ que par le Patriot act³⁷⁸ (Congressional record – House, 2011 : 3743-3744), soutenu par Sensenbrenner qui rappelle que, « par contraste, un grand jury peut obtenir toutes ces données dans une enquête criminelle par la simple signature d'un procureur. »³⁷⁹ (*idem* : 3742.) Chambliss affirme qu'aucun abus systématique n'est à déplorer (Congressional record – Senate, 2011e : 3396) et Grassley rappelle la procédure complexe pour obtenir un ordre au titre de la section 215³⁸⁰. Pour Sensenbrenner, le premier et le quatrième amendement ne sont pas menacés. D'une part, les requêtes au titre des sections 214, 215 et 505 ne peuvent viser des Américains sur la seule base d'activités protégées par le premier amendement (voir respectivement les notes 196, 248 et 249). D'autre part, il affirme que « les données d'activités, par définition entre les mains d'une tierce partie,

³⁷⁷ Dans le cas de la production du documents : la procédure requiert la réunion d'un grand jury (*grand jury*), sous l'autorité d'un procureur, décidant en cas de cause probable de poursuivre ou non un suspect, auquel cas il peut ordonner la présentation de documents par une injonction de produire (*subpoena*). Dans le cas de l'écoute volante : la procédure requiert un nom à surveiller dans plusieurs lieux identifiés (Sanchez, 2011.)

³⁷⁸ Aux termes de la section 215, le F.B.I. peut ordonner la production de documents pour une enquête sur le terrorisme international ou des activités clandestines de renseignement, ordre qui doit être validé par un juge établi par le FISA. Les opposants critiquent le fait que le juge examine la demande *ex parte* (en l'absence de la partie adverse) et à cause de l'ordre de non-divulgaration assorti. Aux termes de la section 206, les agences de renseignement obtiennent le droit, comme la police, de procéder à des écoutes volantes sur un individu « spécifique », ce qui ne requiert ni son identité ni des lieux précis. Les opposants critiquent ces « écoutes volantes Untel » (*John Doe roving wiretap*) qui sont plus permissives que les écoutes volantes des enquêtes pénales.

³⁷⁹ « By contrast, a grand jury subpoena can obtain all of these records in a criminal investigation with simply the signature of a line prosecutor. Finally, business records, which by definition reside in the hands of a third party, do not—and I repeat, do not—implicate the Fourth Amendment. »

³⁸⁰ Grassley décrit dix étapes à l'intérieur du F.B.I. avant qu'une requête au titre de la section 215 soit envoyée au juge établi par le FISA, en particulier le fait qu'elle doive être validée par l'un des trois plus hauts responsables du F.B.I., c'est-à-dire le directeur (*director*), le directeur adjoint (*deputy director*) ou le sous-directeur exécutif pour la sécurité nationale (*executive assistant director for national security*). Selon lui, un tel ordre prend 140 jours à être exécuté (Congressional record – Senate, 2011e : 3399.)

n'impliquent pas, je le redis, n'impliquent pas le quatrième amendement. »³⁸¹ (*ibidem.*) Il s'appuie pour cela sur la jurisprudence de l'arrêt de la Cour suprême *Smith v. Maryland*³⁸² et sur les procès depuis 2001, affirmant soit que les sections n'ont pas été contestées (comme la section 6001(d)), soit qu'elles ont été jugées constitutionnelles : quatre cours fédérales d'appel ont validé la section 206 au regard du quatrième amendement, les modifications à la section 215 lors de la prorogation de 2006 ont conduit à l'abandon des poursuites (*ibidem.*)

On a donc affaire à un dialogue de sourds. Les durcisseurs estiment que les trois sections ne posent pas de problème : que le quatrième amendement ne couvre pas les données personnelles détenues par des tiers (ce qui est le cas de très nombreuses données personnelles numériques), qu'aucun abus n'est à déplorer et qu'un contrôle judiciaire ou par le Congrès existe. Des arguments que les assouplisseurs contestent (certains procès invalident certains usages du Patriot act) ou nuancent (le contrôle judiciaire ou par le Congrès est faible.) En tout état de cause, et comme ils le réclament, il faut connaître l'usage réel de la loi pour en débattre sérieusement et prendre la mesure des abus³⁸³

En résumé, l'approfondissement du débat s'articule autour de l'aphorisme : « l'absence de preuve n'est pas la preuve de l'absence. » (Sagan et Druyan, 2007 : 237.) Pour les durcisseurs, l'absence de preuve d'abus vaut preuve d'absence. Et les validations par les tribunaux de la constitutionnalité du Patriot act permet même

³⁸¹ « Finally, business records, which by definition reside in the hands of a third party, do not--and I repeat, do not--implicate the Fourth Amendment. »

³⁸² Cet arrêt de 1979 dispose que les métadonnées téléphoniques ne bénéficient pas de la protection du quatrième amendement contre les fouilles et perquisitions, puisque ces informations (numéros entrant et sortant, durée de l'appel) sont « volontairement révélées » à un tiers, la compagnie téléphonique. C'est cette jurisprudence que le jugement *Klayman v. Obama* visait à renverser, invoquant l'évolution technologique.

³⁸³ Comme l'exprime Wyden : « Il est horriblement difficile d'avoir un débat approfondi sur ces amendements spécifiques, que ce soit l'amendement Leahy, l'amendement Paul, l'amendement Udall ou ceux que nous avons présentés ensemble si, en fait, vous ne pouvez même pas comprendre comment l'exécutif interprète la loi. » (« It is awfully hard to have a thoughtful debate on these specific amendments, whether it is the Leahy amendment, the Paul amendment, the Udall amendment, or the ones we have together, if, in fact, you cannot figure out how the executive branch is interpreting the law. », Congressional record – Senate, 2011a : 3259.)

d'affirmer que ces abus sont impossibles. Pour les assouplisseurs, cette absence de preuves ne saurait valoir preuve d'absence. Et les quelques procédures perdues par l'État révèlent que les abus existent. En tout état de cause, ces cas sont marginaux pour les durcisseurs, ce qui est insuffisant pour abandonner les trois sections.

Certains éléments permettent pourtant de nuancer l'image d'un Congrès absolument clivé le long de la ligne partisane et camérale, entre partisans du statu quo législatif (durcisseurs) et partisans d'une refonte de la législation adoptée depuis 2001. Assouplisseurs et durcisseurs s'entendent sur un point : il n'est pas question de revenir à une ère pré-Patriot act, comme le disent Becerra³⁸⁴ et Coons³⁸⁵. Leahy et Udall (CO) rejoignent Sensenbrenner, Smith et Reid pour dire que l'assassinat d'Oussama Ben Laden ne justifie pas l'abandon des trois sections. La divergence porte sur l'importance accordée aux abus et risques d'abus, les assouplisseurs estimant qu'une série de mesures est de nature à améliorer la redevabilité sans nuire à la capacité de coercition de l'État, ou, dans les termes de Leahy, de « préserver la capacité de l'État à utiliser les outils de surveillance du Patriot act tout en promouvant la transparence, la responsabilité et le contrôle. »³⁸⁶ (Congressional record – Senate,

³⁸⁴ « Le Patriot act peut être une loi qui mérite d'être préservée. Bien de ses dispositions ont augmenté notre sécurité. Mais plusieurs de ses prescriptions affaibliraient les protections que nous chérissons pour nos libertés publiques et pour la liberté des États-Unis. Ce n'est pas ainsi que font les Américains. » (« *The PATRIOT Act can be a law worth preserving. Many of its provisions have enhanced our security. But several of its prescriptions would undermine our cherished protections of civil liberties and American freedom. That is not the American way.* », Congressional record – House, 2011 : 3744.)

³⁸⁵ « Je me joins au sénateur Leahy pour voter « non » aujourd'hui, pas parce que je crois que le Patriot act est fondamentalement erroné ou parce que je crois que les États-Unis ne font pas face à de réels ennemis mais parce que je crois que le Congrès n'a pas pris au sérieux sa très réelle responsabilité de contrôle et de trouver un équilibre. » (« *I join Senator Leahy in intending to vote « no » today, not because I believe the PATRIOT Act is fundamentally flawed or because I believe the United States doesn't face real enemies, but because I think this Congress has not taken seriously its very real oversight responsibilities, its need to strike that balance.* », Congressional record – Senate, 2011e : 3397.)

³⁸⁶ « *The bipartisan amendment that we sought to bring to the Senate preserved the ability of the government to use the PATRIOT Act surveillance tools, while promoting transparency, accountability, and oversight.* »

2011d : 3371.) Cardin expose longuement « l'amendement Leahy »³⁸⁷, contre-offre la plus structurée et adoptée de manière bipartisane par la commission des affaires juridiques. Le détail des corrections montre que la contre-offre aurait été un assouplissement significatif sans remettre en cause le cadre durci depuis 2001.

Cette analyse des résultats permet de brosser un portrait global de l'état des débats au Congrès au moment de l'adoption du Patriot sunsets extension act. Le débat ressemble à un dialogue de sourds mais il est rentré dans le détail de l'application de la loi : les durcisseurs disent que les trois sections, et le Patriot act en général, ne posent pas de problème constitutionnel, que l'extension est nécessaire et qu'aucun abus n'est à déplorer et que les demandes au titre de la section 215 sont soumises au juge. En réponse, les assouplisseurs estiment que des abus sont signalés, des contrôle de constitutionnalité invalident la loi et que les contraintes sont trop faibles. Ils sont parvenus à s'organiser et à associer une critique virulente et une contre-offre conciliante, en vain toutefois.

³⁸⁷ Six séries d'encadrements étaient prévus (Congressional record – Senate, 2011d : 3371). Premièrement, la restriction de la section 215 : jusque là utilisable pour obtenir toute information pertinente dans toute enquête pour protéger contre le terrorisme international ou les activités clandestines de renseignement, l'information devrait désormais en plus être liée à une puissance étrangère (avec un fardeau de la preuve plus lourd pour les données bibliothécaires). Deuxièmement, la contestation de la section 215 : l'amendement abroge le délai d'un an avant de pouvoir contester un ordre de divulgation assorti à une demande d'accès aux données au titre de la section 215. Troisièmement, la restriction des lettres de sûreté nationale : une disposition de temporisation serait ajoutée pour la section 505, augmenterait le fardeau de la preuve pour assortir une lettre de sûreté nationale d'un ordre de non-divulgation et autoriserait sa contestation en tout temps. Quatrièmement, le renforcement de la protection de la vie privée : institution de nouveaux audits pour les sections 214 (*pen register and trap and trace*), 215 (*access to business records*) et 505 (lettres de sûreté nationale), précisant leurs efficacité et recherchant les abus potentiels. Cinquièmement, le renforcement des procédures de minimisation : institution d'un contrôle judiciaire de la minimisation. Et sixièmement, l'examen de l'utilisation des pouvoirs de surveillance, par rapports publics (sur l'utilisation des lettres de sûreté nationale et des pouvoirs liés au FISA) et classés (sur le détail de l'utilisation des pouvoirs liés au FISA et leur impact sur la vie privée des Américains).

7.3.3 Conclusion : le rôle maintenu de la faille plutôt que de l'opinion dans la législation antiterroriste

En conclusion, l'analyse des débats du Patriot sunsets extension act livre des conclusions permettant de vérifier en grande partie les hypothèses.

Les Prétextes de Sécurité et d'Urgence reprennent les éléments anticipés dans n_1 (une faille de sécurité incite les partisans du durcissement à proposer une loi). Les durcisseurs jugent élevé le niveau de la menace sans se référer à une évaluation autre que le fait que l'assassinat d'Oussama Ben Laden augmenterait le risque de représailles par des loups solitaires. Ils assurent de l'efficacité de la loi sans en apporter la preuve : les trois sections (et le Patriot act) aurait servi à arrêter des suspects de terrorisme mais aucune affaire n'est mentionnée spécifiquement. Sur la base de ces croyances, ils invoquent la nécessité de proroger les trois sections, sans répondre aux objections des assouplisseurs. Enfin, ils refusent un débat qui conduirait à dépasser la date-limite pour proroger les trois sections alors que le Congrès avait voté trois mois plus tôt une prorogation qui devait permettre un débat de fond.

Les Fondements reprennent les éléments anticipés dans n_2 (les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique. Les durcisseurs invoquent, en ce qui concerne les libertés publiques, le bon sens pour justifier les mesures adoptées, tandis que les assouplisseurs font valoir en vain les valeurs américaines pour contrer le durcissement. On trouve des généralisations abusives (l'arrestation d'un terroriste par le Patriot act devient la preuve de l'efficacité générale de la loi), le raisonnement *post hoc* (l'absence d'attaque est la preuve de l'efficacité de la loi ; l'absence de jugements défavorables est la preuve de l'absence d'abus), le faux dilemme (il faut proroger en l'état ou abandonner les trois sections), la pente savonneuse (si les trois sections ne sont pas prorogées, les terroristes auront une longueur d'avance). Les assouplisseurs

continuent à faire valoir les valeurs américaines pour contrer le durcissement³⁸⁸, et emploient eux aussi certains sophismes, comme l'homme de paille (il n'existerait aucun contrôle juridictionnel des sections 206 et 215). En revanche, encore moins qu'en 2001, on ne trouve pas chez les durcisseurs d'appel au peuple ou à la terreur et très peu d'arguments d'autorité : le consensus bipartisan n'est plus qu'un Fondement marginal. D'une manière générale, il faut également remarquer que les élus fondent bien plus systématiquement leurs arguments sur des faits, quoiqu'interprétés avec les raisonnements fallacieux cités. On ne saurait donc conclure à la mauvaise foi des élus, qui mettent à profit une décennie d'application du Patriot act pour argumenter en un sens ou l'autre.

Les Promotions reprennent les éléments anticipés dans n₃ (les partisans du durcissement promeuvent le principe de coercition). La prorogation des trois sections est présentée comme un gain immédiat et décisif mais non chiffré ni paramétré : elle vise à ne créer aucune brèche dans la couverture contre le terrorisme.

Pour résumer cette partie de la démonstration, les résultats de l'analyse des débats du Patriot sunsets extension act confirment en bonne partie l'hypothèse du rôle de la culture stratégique dans la formation de l'antiterrorisme. Comme le chapitre six, celui-ci poursuit également la réfutation de l'hypothèse ascendante de la formation de l'antiterrorisme (par la demande de sécurité). Si la peur d'une opinion publique favorable au durcissement est évoquée par Paul (KY) (voir note 359) et Udall

³⁸⁸ Ils recourent (en particulier Paul (KY)) aux mêmes figures d'autorité qu'en 2001, à savoir les Pères fondateurs (la fameuse citation de Franklin (voir note 204), Jefferson affirmant que seul un peuple d'anges n'aurait pas besoin de s'inquiéter des pouvoirs de l'État, Madison évoquant la nécessité de garder les gardiens du pouvoir) et l'abolitionniste Wendell Phillips (« La liberté est au prix d'une vigilance permanente » ; « *Eternal vigilance is the price of liberty* »). Et par symétrie, est aussi utilisé l'*argumentum ad odium* (l'arrivée au pouvoir démocratique d'Hitler).

(NM)³⁸⁹, les seuls à invoquer l'opinion à l'appui de leurs arguments sont les assouplisseurs³⁹⁰.

Comparée à la culture stratégique au sens large, la culture stratégique antiterroriste repérable en 2011 est encore plus restrictive au même titre que celle de 2001, en ne manifestant qu'un des trois éléments identifiés. En effet, comme en 2001, les quelques références aux solutions techniques ne permettent pas de dire que la culture stratégique antiterroriste fait manifestement preuve de fétichisme technologique. Mais contrairement à 2001, on ne perçoit pas de preuve d'exceptionnalisme, si ce n'est par la volonté de retrouver un sentiment d'invulnérabilité encore fragile. En effet, c'est bien, le volontarisme décisif qui est le trait le plus saillant en 2011 : les durcisseurs estiment que les États-Unis sont une cible prioritaire après l'assassinat de Ben Laden, que le Patriot act a apporté des résultats décisifs et efficaces (pas d'attaques, pas de jugements défavorables) qu'il faut continuer à obtenir en prorogeant les trois sections.

En définitive, l'analyse des tensions entre durcisseurs et assouplisseurs montre une forte continuité entre 2001 et 2011. Face à une faille de sécurité, les durcisseurs possèdent le rapport de force suffisant pour mettre en minorité les contestations. L'inflexion observée en 2011, caractérisée par une offensive d'assouplisseurs plus organisés et confiants, demeure insuffisante pour renverser la dynamique de durcissement. Entre le Patriot act et Patriot sunsets extension act, on est passé d'un monologue de sourds (unanimité durcisseur) à un dialogue de sourds (chaque camp

³⁸⁹ « Je pense que les vrais patriotes, quand ils servent l'État, se lèvent et font ce qui est juste, même si c'est impopulaire. » (« *I think true patriots, when they are public servants, stand up and do what is right, even if it is unpopular.* ») (Congressional record – Senate, 2011e : 3311.)

³⁹⁰ Wyden disant que le peuple désirait que les opérations secrètes soient classées mais pas l'interprétation de la loi (Congressional record – Senate, 2011a : 3259). Lee estimant que les Américains voulaient être protégés tout en limitant les pouvoirs de l'État (Congressional record – Senate, 2011c : 3314). Paul (KY) disant que le peuple attendait au moins un débat sur le Patriot act (Congressional record – Senate, 2011c : 3315). Wyden et Udall (NM) prédisant que la population perdrait confiance dans le gouvernement en apprenant l'interprétation secrète du Patriot act (Congressional record – Senate, 2011e : 3388-3389).

évitant de répondre spécifiquement aux objections les plus gênantes), qui donne la victoire au durcissement.

CHAPITRE VIII

ANALYSE DU FREEDOM ACT

Les débats sur le Freedom act ont été obtenus à partir de la page consacrée à la loi sur le site du Congrès. Dans un registre de langue toujours soutenu, le ton est différent. En effet, 2001 était caractérisée par l'unanimité et 2011 par le débat approfondi autour des enjeux politiques de la législation antiterroriste. Par contraste, 2015 est marquée par l'éclatement des camps des partisans et des opposants à la loi. Un éclatement avant tout caméral (la Chambre des représentants étant consensuelle, le Sénat divisé). Il en résulte des débats houleux, contenant de nombreuses attaques virulentes. Dissimulées, comme la langue et les pratiques codifiées des débats l'exigent, sous une obséquiosité artificielle, les élus recourent aux attaques personnelles voire partisans, comme le montrent les prises de parole des sénateurs les plus actifs du débat : Leahy, Paul (KY), McConnell et Richard Burr (R-NC)³⁹¹.

Pour la première fois depuis 2001, les assouplisseurs sont en position de force en matière d'antiterrorisme intérieur³⁹². Le Freedom act est le résultat de deux ans de négociations et de plusieurs propositions de loi avortées³⁹³, pendant lesquelles les

³⁹¹ La dimension rituelle de la prise de parole est manifeste dans les assurances que se donnent les élus du « respect » dans lequel ils tiennent leurs contradicteurs et adversaires politiques, comme l'expriment Blumenthal envers John Cornyn (R-TX) (Congressional record – Senate, 2015e : 3431), Burr envers Blumenthal et Wyden (*idem* : 3432), et McConnell envers Leahy et les partisans de la loi en général (Congressional record – Senate, 2015f : 3444). Cependant, l'agacement est palpable contre Paul (KY), assouplisseur intransigeant, comme en témoigne l'accrochage entre lui d'un côté et McCain et Dan Coats (R-IN) de l'autre à propos d'une interruption de parole, ces derniers lui rappelant vertement les règles du Sénat en la matière (Congressional record – Senate, 2015a : 3329).

³⁹² À part le Freedom act, une seule autre loi peut être considérée comme partiellement assouplissante : la loi de finances de la défense de 2009 (National defense authorization act for fiscal year 2010), dont le titre XVIII est le Military commissions act de 2009, assouplissant le régime pénal des étrangers accusés de terrorisme. Elle n'est cependant pas examinée par cette thèse, qui se concentre sur l'antiterrorisme intérieur (voir note 183).

³⁹³ Le 29 octobre 2013, quatre mois après les premières révélations d'Edward Snowden, une première version du Freedom act est déposée au Sénat (S.1599, introduit par Leahy) et à la Chambre des représentants (H. R.3361, introduit par Sensenbrenner). S.1599 sera enterré au profit de H. R. 3361, qui aurait pu devenir le Freedom act original : après examen dans les commissions des affaires juridiques, du renseignement et des services financiers, il est débattu et adopté à 72% le 22 mai 2014.

assouplisseurs ont réussi à convaincre d'anciens durcisseurs de restreindre partiellement les pouvoirs étendus octroyés en 2001, au premier chef Sensenbrenner, le représentant auteur du Patriot act.

La réception de cette loi est partagée. Instrument de compromis par excellence, aucune partie ne se satisfait pleinement du texte, hormis l'exécutif et son administration (le procureur général Eric Holder et le directeur du renseignement national³⁹⁴ James Clapper) : les agents de la sécurité nationale hésitent entre soulagement de voir rétablis ses pouvoirs étendus et frustration contre les contraintes ajoutées ; les institutions de protection des libertés publiques hésitent en sens inverse (Zetter, 2015). Résumant la position prudente de ces dernières l'ACLU anticipe la possibilité que l'administration interprète le flou dans la formulation du texte pour poursuivre la collecte de masse de métadonnées (ACLU, 2015). L'association estime cependant que la loi met un coup d'arrêt à l'extension continue des pouvoirs de l'État, une possibilité qui était réelle. En effet, de nombreux républicains, emmenés par le chef de la majorité au Sénat McConnell, étaient pour une telle extension, sous la forme d'une prorogation sèche de la disposition de temporisation s'appliquant aux trois sections discutées³⁹⁵.

En tout état de cause, la lecture détaillée du corpus des trois débats confirme le constat d'une tension entre deux cultures stratégiques structurée, comme pour le

Il est renvoyé au Sénat, où l'action se limitera à des audiences de la commission du renseignement. Le 29 juillet 2014, Leahy introduit une nouvelle version (S. 2685), qui, avec 54 votes en faveur, échouera de peu à réunir les 60% requis par la motion de clôture de la motion proposant de passer au texte (*cloture motion on the motion to proceed to the measure presented in Senate*). Ainsi, H. R. 3361 a malgré tout réuni une majorité du Congrès, la motion de clôture et son exigence de majorité qualifiée étant seule la cause de son échec. Le 31 octobre 2013, Feinstein introduit le FISA improvements act (S. 1631), bien plus modeste dans l'assouplissement que le Freedom act : il prévoyait l'interdiction de la collecte de masse de données mais autorisait la collecte de masse de métadonnées si les individus ou lieux surveillés étaient mentionnés et autorisait l'interception des communications de citoyens si le but est d'obtenir du renseignement étranger. Cette fois, c'est le trop faible assouplissement de la loi qui l'empêchera d'être discuté en séance. On le voit, la Chambre des représentants est de manière répétée la chambre la plus favorable à l'assouplissement du Congrès.

³⁹⁴ *Director of national intelligence*. C'est le chef de la communauté du renseignement, placé sous l'autorité directe du président des États-Unis.

³⁹⁵ Pour rappel : les sections 206 (*roving wiretap*) et 215 (*access to business records*) du Patriot act et la section 6001(b) loup solitaire de l'Intelligence reform and terrorism prevention act.

Patriot act et le Patriot sunsets extension act, autour de l'opposition entre sécurité et liberté.

Ce chapitre présente l'analyse des débats en trois temps. Tout d'abord, à partir d'une lecture flottante du corpus, on expose les caractéristiques des débats dans chaque chambre. En particulier, qui sont les élus qui s'expriment et quelles sont les lignes d'argumentation générales. Ensuite, on décrit la construction des catégories de l'analyse de contenu. C'est ici que les catégories sont définies et leur interprétation, afin de favoriser la robustesse et la reproductibilité du codage. Enfin, on livre les résultats de l'analyse et en les analysant.

8.1 Caractéristiques du corpus

Cette section décrit les conditions matérielles de tenue des débats dans l'ordre chronologique de leur tenue. Elle inclut également une analyse sommaire des élus ayant pris de parole. Enfin, la Figure 6 (p. 290) et la Figure 7 (p. 291) permettent de visualiser le détail de la procédure d'adoption du Freedom act³⁹⁶.

Rappelons tout d'abord la portée du Freedom act : cette loi rétablit les trois sections, échues la veille le 1^{er} juin 2015 (section 705). En matière d'assouplissement, la loi encadre les pouvoirs octroyés par le Patriot act, aux termes des titres I (la collecte des métadonnées³⁹⁷ téléphoniques exige un terme de sélection³⁹⁸ dans un

³⁹⁶ Les débats mentionnés dans ce chapitre ont été récupérés de la façon suivante. Sur la page de la loi, la rubrique « Actions » (*Actions*) décrit l'ensemble des procédures législatives que le texte a subies. Afin de conserver les débats n'ayant eu lieu que sur le texte global, on sélectionne « Toutes les actions sans les amendements » (*All actions except amendments*). On obtient 46 actions enregistrées. La Figure 6 (p. 290) et la Figure 7 (p. 291) sont deux captures d'écran de la page ainsi obtenue (<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048/all-actions-without-amendments>). Ensuite on ouvre les liens correspondant à toutes les entrées enregistrées comme des discussions en séance (*floor consideration* ou *resolving differences*). Ces liens débutent par la formule « *consideration: CR* » suivi de l'initiale de la chambre concernée (S ou H) et de numéros de pages. On supprime les doublons, on copie les débats depuis leur format H.T.M.L. et on les compile par ordre chronologique dans un logiciel de traitement de texte.

³⁹⁷ La section 107 définit les métadonnées comme les « informations de session » (*session-identifying information*) comme le numéro entrant et sortant, les numéros d'identification des appareils ou la durée

maximum de deux degrés de séparation³⁹⁹ et pour six mois renouvelables, de prouver que les informations sont pertinentes dans une enquête sur le terrorisme international⁴⁰⁰ et qu'il existe une « suspicion raisonnable et articulable »⁴⁰¹, II (la captation des numéros sortants et entrants exige un terme de sélection autre que la région géographique et le contenu d'une communication), III (interdit l'utilisation en cour et la divulgation d'informations obtenues en violations des procédures de collecte et de minimisation), IV (enjoint la désignation d'*amici curiae*⁴⁰² auprès de la FISC pour tout cas d'interprétation nouvelle ou significative de la loi à moins d'un

de l'appel. La section exclut explicitement des métadonnées : le contenu, les autres informations sur l'utilisateur (nom, adresse, informations financières), l'emplacement de l'appareil.

³⁹⁸ *Selection term.* La section 107 le définit comme « un terme identifiant spécifiquement un individu, un compte, une adresse, un appareil ou tout autre identifiant spécifique » (*a term that specifically identifies a person, account, address, or personal device, or any other specific identifier*). Ne peuvent servir de terme de sélection : l'identité d'un opérateur téléphonique ou fournisseur d'accès internet, la région géographique (du pays au code postal) et le contenu d'une communication. De manière générale, le terme de sélection doit « limiter, au maximum de ce qui est raisonnablement faisable, la portée des choses tangibles recherchées en accord avec le but de la recherche » (*A specific selection term under clause (i) does not include identifier that does not limit, to the greatest extent reasonably practicable, the scope of tangible things sought consistent with the purpose for seeking the tangible things*).

³⁹⁹ *Two « hops » of call records.* Il est possible d'interroger les métadonnées d'une cible, celles des individus qu'elle a contactés (premier degré) et celles des individus que les contacts de premier degré ont contactés (second degré). Cela revient à collecter les données d'environ 25 000 individus, alors que la règle des trois degrés valable avant le Freedom act permettait virtuellement de capter la majorité des Américains (Mayer *et al.*, 2016 : 5538).

⁴⁰⁰ « *Reasonable grounds to believe that the call detail records are relevant to such investigation* ». C'est précisément le flou autour de la « pertinence » de la collecte de masse qui a conduit l'arrêt *ACLU v. Clapper* à déclarer que la section 215 avait été violée par une telle collecte (voir note 278).

⁴⁰¹ *Reasonable articulable suspicion.* Standard de preuve le plus faible. Standard immédiatement supérieur, la cause probable est le standard requis pour une arrestation, une fouille ou une perquisition en vertu du quatrième amendement.

⁴⁰² Personnes indépendantes des parties chargées de donner des avis consultatifs à la cour dans un cas. Sachant que les demandes auprès des cours FISA sont *ex parte* (le juge entend seulement la partie gouvernementale), les *amici curiae* sont volontiers considérés comme les défenseurs des libertés publiques face aux possibles abus gouvernementaux, comme l'explique Blumenthal : « C'est une protection de nos droits et libertés car ces *amici curiae* seraient les avocats publics protégeant les droits constitutionnels publics et ils aideraient à défendre les libertés essentielles non seulement des individus soumis à surveillance, par écoute ou autre, mais pour nous tous, car la FISC est une cour. Ses décisions ont force de loi. » (« *It is a protection of our rights and liberties because these amicus curiae would be public advocates protecting public constitutional rights, and they would help safeguard essential liberties not just for the individuals who might be subjects of surveillance, whether it be by wiretap or by other means, but for all of us, because the Foreign Intelligence Surveillance Court is a court. Its decisions have the force of law.* », Congressional record – Senate, 2015d : 3396.)

avis motivé de la cour ; déclassifie et rend publique toute décision de la FISC contenant une interprétation significative ou nouvelle de la loi), V (la délivrance d'une lettre de sûreté nationale exige un terme de sélection et l'ordre de non-divulgaration est plus facile à lever) et VI (exige pour toutes les activités de la FISC des rapports détaillés pour le Congrès et le nombre de mandats octroyés pour le public).

L'analyse des caractéristiques du corpus montre essentiellement l'acquisition d'un nombre suffisants de républicains à l'assouplissement partiel proposé. Ce sont les divisions au sein du parti républicain qui ont fait basculer le vote. Les motivations des républicains sont éclatées, tant chez les partisans (durcisseurs voulant rétablir les trois sections et anciens durcisseurs estimant que l'exécutif a abusé de ses pouvoirs) que chez les opposants (libertariens et durcisseurs préférant mettre en échec le texte plutôt que de céder des concessions). Les motivations des démocrates à la Chambre sont elles aussi éclatées, la majorité votant pour un assouplissement partiel, bien d'autres considérant qu'il est trop timide : si au Sénat, seule Baldwin fait ce choix, à la Chambre, la moitié des votes contre viennent de démocrates, dont plusieurs ayant déjà voté contre le Patriot act (p. ex. : Blumenauer, Capuano, DeFazio, DeGette, Farr, Lee (CA), McGovern, Rush, Schakowsky, Velázquez). Pour cette raison, ce chapitre ne distingue pas entre « assouplisseurs » et « durcisseurs » mais entre « partisans » et « opposants » au texte, tant la volonté d'assouplir ou de durcir la loi ne prédit qu'imparfaitement le vote.

8.1.1 Déroulement des débats à la Chambre des représentants

Ce débat a pris place le 13 mai 2015 à 14h20, après examen en commission au cours des deux semaines précédentes. En vertu de la règle définie par H. Res. 255, le débat est limité à une heure et prohibe l'examen d'amendements autres que ceux

rapportés par les commissions⁴⁰³. Dans les faits, aucun amendement n'a été rapporté à la Chambre ; seul un amendement assouplissant a été discuté et défait par la commission des affaires juridiques⁴⁰⁴. Le consensus à la Chambre était tel que le texte a initialement été adopté par acclamation. Goodlatte (R-VA) réclame alors le décompte des voix. Le débat est ainsi reporté et moins de trois heures après, la Chambre adopte la proposition de loi à près des quatre cinquièmes des voix (voir Tableau 10 p. 144 ou 360).

La lettre des débats se trouve aux pages 2901 à 2923 du *congressional record* (voir Figure 6 p. 290). La Chambre avait prévu une heure de débat, équitablement répartie entre le président (Goodlatte) et le membre principal de la minorité (Conyers) de la commission des affaires juridiques (Congressional record – House, 2015 : 2914). Ceux-ci distribueront la parole à 21 représentants, illustrant comme pour le Patriot act et le Patriot sunsets extension act le rythme très rapide des interventions, aucun ne parlant plus de cinq minutes. La parole est également répartie entre partis (douze républicains, onze démocrates) mais complètement déséquilibrée en faveur des partisans, seuls deux opposants s'exprimant. Goodlatte et Conyers font alterner des élus de leur parti et ainsi s'expriment : Nunes (R-CA), Hensarling (R-TX), Sensenbrenner, Nadler, Lofgren, Forbes (R-VA), Jackson Lee, Walters (R-CA), Jeffries (D-NY), Issa (R-CA), DelBene (D-WA), Hurd (R-TX), Schiff (D-CA), Holding (R-NC), Ruppersberger, Marino, Himes (D-CT), Thornberry (R-TX), Capps (D-CA)⁴⁰⁵. Un républicain et un démocrate s'expriment contre la proposition de loi,

⁴⁰³ Le rapport de la commission des règles (*Rules*) a adopté à 8 contre 3 la « règle fermée » (*closed rule*) à cet effet (Foxx, 2015 : 2.) La proposition d'adopter une « règle ouverte » (*open rule*) par le démocrate McGovern, déjà opposé au Patriot act et au Patriot sunsets extension act, visait à permettre de rendre le Freedom act plus assouplissant (Sacks, 2015).

⁴⁰⁴ Il aurait interdit l'interrogation des base de données contenant des informations obtenues par la section 702 du FISA (qui autorise la collecte de communications à condition de l'exercer en dehors des États-Unis et contre des étrangers ; les critique estiment que les communications des Américains sont ainsi collectées dès lors qu'ils communiquent avec l'étranger) en utilisant un terme de sélection visant un Américain sauf en cas de cause probable, d'urgence ou de consentement. Il aurait également interdit à l'exécutif d'ordonner aux constructeurs d'appareils électroniques d'inclure des portes dérobées (*backdoor*) utilisables pour la surveillance (Goodlatte, 2015 : 11.)

⁴⁰⁵ Celle-ci ne votera pas mais son intervention soutient explicitement la loi.

estimant que la loi n'apporte pas assez d'assouplissement, Sanford (R-SC) et Farr. De manière prévisible, ce sont les membres de la commission des affaires juridiques qui sont majoritaires à prendre la parole (Goodlatte, Sensenbrenner, Issa, Forbes, Marino, Walters, Conyers, Nadler, Lofgren, Jackson Lee, DelBene, Jeffries).

Deux constats émergent de l'identité des débatteurs. Tout d'abord, le renversement total du temps de parole entre le Patriot act et le Freedom act. En 2001, 357 représentants adoptent le Patriot act au nom de la sécurité ; en 2015, 338 adoptent le Freedom act au nom de la liberté⁴⁰⁶. De même, l'opposition unique de Feingold en 2001 au Sénat est aussi longue que celle de Sanford et Farr à la Chambre en 2015 (8%, comparer le Tableau 12 p. 409 et le Tableau 18 p. 415).

Corollaire, c'est d'un renversement du rapport de force qu'il s'agit. Tous les représentants républicains ayant voté pour le Patriot act ont voté pour le Freedom act (parmi les orateurs : Forbes, Goodlatte, Issa, Sensenbrenner, Thornberry). La montée en puissance et l'organisation de l'opposition assouplissante en 2011 est devenue majoritaire et sûre de sa victoire en 2015. L'unanimité est cette fois au service de l'assouplissement, les partisans comme les opposants expliquant tous leur vote au nom de la défense des libertés publiques, sauf Thornberry qui préfère rétablir les trois sections au prix de concessions à l'assouplissement. Sensenbrenner lui-même a déclaré que le Congrès n'aurait jamais adopté le Patriot act et qu'il ne l'aurait pas personnellement défendu si l'usage que la N.S.A. allait en faire avait été connu (Granick. 2015). Il faut cependant souligner que malgré cette suprématie, l'assouplissement réel demeure parcellaire (visant uniquement la collecte de masse de métadonnées) et incertaines (la collecte visant des dizaines de milliers d'appareils étant possible sous conditions).

⁴⁰⁶ Même si, évidemment, la majorité des durcisseurs sont satisfaits de la préservation des pouvoirs étendus en 2001.

8.1.2 Déroulement des débats au Sénat

Ce débat a pris place les 31 mai, 1^{er} et 2 juin 2015. Avant d'être un objet de compromis, le texte fut un objet de luttes intenses, voire d'une stratégie de la corde raide de la part des opposants. Ayant reçu la version de la Chambre 14 mai, le Sénat échoue le 23 mai, à trois voix près, à adopter la motion de clôture de la motion proposant de passer au texte. Le même jour, McConnell, le chef de la majorité, dépose une motion pour reconsidérer ce vote, reconsidération qui sera acceptée par acclamation le 31, et c'est lors de cette reconsidération que les débats commencent. Toujours le 31, la motion de clôture de la motion proposant de passer au texte est cette fois largement adoptée (77%). À partir du moment où le 31 mai est dépassé et que les trois sections sont échues, les opposants durcisseurs rejoignent les partisans assouplisseurs pour mettre fin à l'obstruction de Paul (KY) : la motion de clôture du texte est adoptée à 83% le 2 juin. Peu après le même jour, la proposition devient loi avec 67 sénateurs en faveur.

La lettre des débats se trouve aux pages 3324 à 3340, 3374 à 3381, 3385 à 3399 et 3421 à 3444 du *congressional record* (voir Figure 7 p. 291). Il est difficile de mesurer le temps pris par la discussion, étant donné que la motion de clôture (qui fournit un cadre temporel), n'a été invoquée qu'à la fin⁴⁰⁷. Durant ces deux jours de discussion, 23 sénateurs se sont exprimés sur la proposition de loi. Comme les débats ont duré trois fois plus longtemps qu'à la Chambre, chaque orateur a parlé plus longtemps, et souvent à plusieurs reprises. La plupart étaient déjà impliqués dans les débats sur le Patriot act et le Patriot sunsets extension act. Quatorze d'entre eux s'expriment en faveur du texte, dont trois républicains : Leahy, Mikulski (D-MD), Feinstein, Wyden, Heinrich (D-NM), Nelson (D-FL), King (I-ME)⁴⁰⁸, Cornyn, Blumenthal (D-CT), Lee (UT), Inhofe (R-OK), Boxer, Franken (D-MN) et Reid. Les

⁴⁰⁷ Le débat occupe 60 pages du *congressional record*, soit 15% de moins que les débats du Sénat sur le Patriot act (voir Figure 3 p. 211), qui avaient duré cinq heures. En proportion, cela donne quatre heures et quart.

⁴⁰⁸ Siégeant avec les démocrates.

neuf opposants sont tous républicains : Coats, McCain, Paul (KY), McConnell, Burr, Collins (R-ME), Thune (R-SD), Isakson (R-GA) et Hatch. Sans surprise, la plupart des orateurs sont membres de la commission des affaires juridiques (Leahy, Feinstein, Cornyn, Blumenthal, Lee (UT), Franken et Hatch) ou de la commission du renseignement (Mikulski, Wyden, Heinrich, King, Coats, Burr, Collins et Reid).

Deux constats émergent de l'identité des débatteurs. Tout d'abord, l'exposition équivalente des arguments pour (quatorze sénateurs) et contre (neuf sénateurs) et l'égalité partisane (onze démocrates et douze républicains). Ce partage égal de la parole se retrouve dans le partage du temps de parole entre partisans et opposants (48% contre 45%, voir le Tableau 18 p. 415). Un tel partage ne s'est jamais produit dans les débats du Patriot act et du Patriot sunsets extension act et contraste fortement avec l'unanimité de la Chambre sur le Freedom act.

Corollaire, le Sénat est profondément divisé, en particulier dans la majorité républicaine. Si McConnell et Burr concentrent leurs attaques sur l'assouplissement, ils apparaissent comme des intransigeants dont la réponse au scandale Snowden est l'indifférence. À l'opposé, Paul (KY), renforcé dans ses positions libertariennes par ce scandale, se positionne comme la « conscience » du parti en matière de libertés publiques. Malgré la domination écrasante de l'assouplissement à la Chambre, la réticence du Sénat a joué un rôle-clé dans la modestie de l'assouplissement réellement accompli par le Freedom act. Une majorité simple du Sénat aurait probablement adopté une loi plus ambitieuse en ce domaine. Seule la pression du temps et de la Chambre a permis de rassembler la majorité qualifiée des 60%. En effet, malgré le contexte d'expiration des trois sections, une majorité de républicains a préféré voter contre le texte et donc prolonger leur expiration. À cela s'est ajoutée la position du chef de la majorité républicaine de la Chambre qui intimait au Sénat d'adopter le texte sans amendement, au risque de le voir défait à son retour à la Chambre, martèlent Leahy et Reid (Congressional record – Senate, 2015e : 3429 ; Congressional record – Senate, 2015f : 3441, 3444).

Figure 6 : Extrait des actions de la Chambre des représentants sur le Freedom act

05/13/2015-5:47pm	House	On passage Passed by the Yeas and Nays: 338 - 88 (<u>Roll No. 224</u>). Type of Action: Floor Consideration
05/13/2015-5:47pm	House	Motion to reconsider laid on the table Agreed to without objection. Type of Action: Floor Consideration
05/13/2015-5:38pm	House	Considered as unfinished business. (consideration: CR <u>H2939-2940</u>) Type of Action: Floor Consideration
05/13/2015-3:18pm	House	POSTPONED PROCEEDINGS - At the conclusion of debate on <u>H.R. 2048</u> , the Chair put the question on adoption of the bill and by voice vote announced that the ayes had prevailed. Mr. Goodlatte demanded the yeas and nays, and the Chair postponed further proceedings on adoption of the bill until a time to be announced. Type of Action: Floor Consideration
05/13/2015-3:17pm	House	The previous question was ordered pursuant to the rule. (consideration: CR <u>H2923</u>) Type of Action: Floor Consideration
05/13/2015-2:21pm	House	DEBATE - The House proceeded with one hour of debate on <u>H.R. 2048</u> . Type of Action: Floor Consideration
05/13/2015-2:20pm	House	Providing for consideration of <u>H.R. 1735</u> , <u>H.R. 36</u> , and <u>H.R. 2048</u> Type of Action: Floor Consideration
05/13/2015-2:20pm	House	Considered under the provisions of rule <u>H. Res. 255</u> . (consideration: CR <u>H2901-2923</u>) 1 Type of Action: Floor Consideration
05/13/2015-2:17pm	House	Rule <u>H. Res. 255</u> passed House. Type of Action: Floor Consideration
05/12/2015-10:25pm	House	Rules Committee Resolution <u>H. Res. 255</u> Reported to House. Providing for consideration of <u>H.R. 1735</u> , <u>H.R. 36</u> , and <u>H.R. 2048</u> Type of Action: Floor Consideration

Légende
1 : débat à la Chambre des représentants

Figure 7 : Extrait des actions du Sénat sur le Freedom act

06/02/2015	Senate	Passed Senate without amendment by Yea-Nay Vote. 67 - 32. <u>Record Vote Number. 201.</u> Type of Action: Floor Consideration
06/02/2015	Senate	Cloture on the measure invoked in Senate by Yea-Nay Vote. 83 - 14. <u>Record Vote Number. 197.</u> (consideration: CR <u>S3427-3428</u> ; text: CR <u>S3427</u>) Type of Action: Floor Consideration
06/02/2015	Senate	Considered by Senate. <u>(consideration: CR S3421-3439, S3439-3444)</u> 3 Type of Action: Floor Consideration
06/01/2015	Senate	Considered by Senate. <u>(consideration: CR S3374-3381, S3385-3399)</u> 2 Type of Action: Floor Consideration
05/31/2015	Senate	Cloture motion on the measure presented in Senate. (consideration: CR <u>S3340-3341</u> ; text: CR <u>S3340-3341</u>) Type of Action: Floor Consideration
05/31/2015	Senate	Measure laid before Senate by motion. (consideration: CR <u>S3340-3331, S3331-3341</u>) Type of Action: Floor Consideration
05/31/2015	Senate	Motion to proceed to consideration of measure agreed to in Senate by Voice Vote. (consideration: CR <u>S3340</u>) Type of Action: Floor Consideration
05/31/2015	Senate	Upon reconsideration, cloture on the motion to proceed to the measure invoked in Senate by Yea-Nay Vote. 77 - 17. <u>Record Vote Number. 196.</u> (consideration: CR <u>S3332</u> ; text: CR <u>S3332</u>) Type of Action: Floor Consideration
05/31/2015	Senate	Motion by Senator McConnell to reconsider the vote by which cloture was not invoked on the motion to proceed to the measure (<u>Record Vote No. 194</u>) agreed to in Senate by Voice. (consideration: CR <u>S3332</u>) Type of Action: Floor Consideration
05/31/2015	Senate	Motion to proceed to consideration of the motion to reconsider the vote by which cloture was not invoked on the motion to proceed to the measure (<u>Record Vote No. 194</u>) agreed to in Senate by Voice Vote. (consideration: CR <u>S3332</u>) Type of Action: Floor Consideration
05/31/2015	Senate	Motion to proceed to measure considered in Senate. <u>(consideration: CR S3324-3331, S3331-3341)</u> 1 Type of Action: Floor Consideration

Légende

1 : Première partie (pages 3324-3340)

2 : Deuxième (pages 3374-3381) et troisième (pages 3385-3399) parties

3 : Quatrième partie (pages 3421-3444)

8.2 Grille d'analyse du corpus

En conformité avec la méthodologie décrite au chapitre quatre et avec son application aux chapitres six et sept, on a suivi un processus épistémologique abductif. Cela signifie qu'on a procédé à un codage fermé (les catégories employées pour le Patriot act) dans un codage ouvert (les nouvelles catégories spécifiques au Freedom act). Autrement dit, on n'a pas cumulé les catégories du Patriot act et celles du Patriot sunsets extension act. Il en a résulté un arbre thématique similaire au premier, complété par l'ajout de catégories ayant émergé « naturellement » lors de ce troisième codage. Cela a permis de créer, comme pour le Patriot act et le Patriot sunsets extension act, les conditions de découverte des preuves des hypothèses (déduction) sans biaiser l'analyse par un encastrement forcé du corpus dans des catégories créées artificiellement (induction).

La similarité d'une grande partie des catégories renforce la justesse du codage initial. Cependant, plusieurs autres ont émergé, phénomène qui s'explique par l'évolution du rapport de force entre assouplisseurs et durcisseurs. Une évolution qu'on peut sommairement décrire comme la victoire longuement attendue par les assouplisseurs, même si les ambiguïtés du texte en frustrèrent certains qui auraient voulu aller plus loin et satisfont les durcisseurs qui veulent avant tout rétablir les trois sections.

Le Tableau 5 (p. 293) représente l'arbre thématique ayant servi au codage des débats du Freedom act. Il est constitué d'une part des 37 catégories de l'arbre thématique des débats du Patriot act (voir Tableau 3 p. 214). Il est constitué d'autre part des quatre catégories ayant émergé pour ce corpus spécifique : I.3.D Contre-offre ; I.5.D Redevabilité poussée ; I.5.E Redevabilité contrôlée ; et II.8 Hors-sujet (cases grisées).

Tableau 5 : Arbre thématique du codage des débats du Freedom act

Catégorie	Citation représentative
Agents	
I. Partisans	
II. Opposants	
III. Procédure, dialogue, H.S. et méta	
Discours	
I. Arguments	
1. Prétexte action	
A. Sécurité	« By taking this tool away from those investigating the constant threat stream to American citizens, we have unfortunately given terrorists an advantage right here in our own backyard. As we have reiterated over and over that these threats to our homeland are real and they are growing. Why in the world would we take time to gamble with our national security ? »
B. Liberté	« The people who argue that the world will end and that we will be overrun by jihadists tonight are trying to use fear. They want to take just a little bit of our liberty, but they get it by making us afraid. They want us to fear and give up our liberty. They tell us that if we have nothing to hide, we have nothing to fear. »
C. Précipitation	« I am a little surprised to hear the Senator from Vermont talking about how the Senate ought to just completely concede to whatever the House sends to the Senate. The fact is that we had a very significant discussion and debate on this issue all week before the Memorial Day break and it had gone on for months, if not years. »
D. Urgence	« Senator Lee and I sought an open amendment process in the Senate, but we were blocked. Now, we simply do not have any time to spare. The Senate must pass this bill without any amendments so that the President can sign it into law immediately and restore these expired provisions today. »
E. Équilibre	« Mr. Speaker, you know you have drafted a strong bill when you unite both national security hawks and civil libertarians. The USA FREEDOM Act has done that. »
2. Fondement mesure	
A. Bon sens	« Specifically, the bill replaces the administration's bulk metadata collection with a targeted program to collect only the records the government needs without compromising the privacy of innocent Americans. »

B. Identité	Sans objet
C. Consensus bipartisan	« Opponents of this bipartisan, commonsense legislation have run out of excuses. I see this as a manufactured crisis, and it is. This matter should have been taken up and voted on up or down a month ago. There is only one viable and responsible path remaining: Pass the USA FREEDOM Act that passed overwhelmingly in the House. »
D. Opinion	« The people whom I have the honor to represent in the Senate want policies that advance their security and protect their liberties. The program we have been talking about tonight in the Senate really does not deliver either. It does not make us safer. It chips away at our liberties. »
E. Paramétrage de mesure	« 1. The bill ends all bulk collection of business records under Section 215 and prohibits bulk collection under the FISA Pen Register / Trap and Trace Device authority and National Security Letter authorities. 2. The USA Freedom Act strengthens the definition of « specific selection term », the mechanism used to prohibit bulk collection. »
F. Quantification de mesure	Sans objet
G. Compensation	Sans objet
H. Communication	Sans objet

3. Concession mesure

A. Concession à l'assouplissement	« Once again, I will state for my colleagues that we are going to do everything we can to wrap this up by 3 p.m. tomorrow. The debate about whether the data is going to transfer from the metadata program at NSA to the telephone companies has been decided. It will transfer. »
B. Concession au durcissement	« Having amicus in there is not having a defense attorney in a grand jury room at all. Amicus on questions of law can be invited by the court to step in. This could be a relatively rare case, completely in the discretion of the court. It is hard to talk about weakening that further, especially when we are talking about a secret court. »
C. Concession limitante	Sans objet
D. Contre-offre	« The House provisions are the base bill here, but I think Chairman Burr and others on the Intelligence Committee have recommended some very positive, commonsense improvements which will make this bill better. Working together, the Senate and the House, I think we can make sure these necessary authorities are restored. »

4. Critique action

A. Critique de l'assouplissement	« There has not been one act of abuse of this program over the years it has been in place. It has more oversight and layers of oversight. As former Attorney General Mukasey said: For the government to violate and bypass this, it would make Watergate look like kindergarten activity. »
----------------------------------	--

B. Critique du durcissement	« We hear about stopping terrorism attacks. We all want to do that. But I remember some of the statements made by a former NSA Director that this had stopped 54 terrorist attacks. When he was pressed on that claim, it came out that the bulk collection program was only important after the fact in one case--and that was not a terrorist attack. »
C. Critique de l'urgence	« We have known about this particular deadline for 4 years. For 4 years, we knew these provisions were going to expire. We should have taken up these provisions far in advance of now. Many of us tried. We did so unsuccessfully. Senator Leahy and I and others have been working on this legislation for years. »
D. Critique de l'exécutif	« We are here tonight because the President continues to conduct an illegal program. The President has been rebuked by the court. In explicit terms, the President has been told that the program he is conducting is illegal. (...) The President started this program without congressional permission. »
E. Critique partisanerie	« Sunday night was just another self-inflicted crisis from Senator McConnell and the Republican leadership. Playing politics with our national security is reckless. And allowing others to play politics with our national security, against the majority of the U.S. Senate and House, is not leadership. »
F. Critique manque compensation	Sans objet
5. Promotion principe	
A. Coercition	« Unfortunately, by increasing the risk to the American people, as I believe this underlying legislation will do, we may not find out about that until it is too late. I hope and pray that is not the case, but why should we take the risk to the homeland ? »
B. Redevabilité	« Mr. Speaker and Members of the House, I would like to simply ask my colleagues to reject an unlawful surveillance program, to restore limits to a range of surveillance authorities, to compel the government to act with some measure of transparency, and to end the practice of dragnet surveillance in the United States. »
C. Coercition contrôlée	« Let's (...) pass the legislation we need to protect our country (...) and say to any foe in the world that the United States of America stands united and is willing to protect us, and to the men and women who work for us in national security, we will support you by passing legislation promptly that is constitutional, legal, and authorized. »
D. Redevabilité poussée	« We were able to reach agreement on a bill that certainly does not go as far as I would like, but that definitively ends the NSA's bulk collection of phone records, improves transparency and accountability, and includes other important reforms. »
E. Redevabilité contrôlée	« This bill represents a good compromise. This bill represents reason. This bill would protect America's national security while also protecting privacy. This bill, in so doing, recognizes that our privacy is not and ought not ever be deemed to be in conflict with our security. Our privacy is, in fact, part of our security. »

II. Commentaire	
1. Affirmation opposition	Sans objet
2. Affirmation soutien	« It is time to pass the USA FREEDOM Act. I am asking all my colleagues-- Democrats and Republicans, security hawks, and civil libertarians--to vote for it. Let's speak with one voice in the House of Representatives and together urge the United States Senate to work quickly and adopt these important reforms. »
3. Deuil	Sans objet
4. Dialogue	« Mr. COATS. I would be happy to yield to the Senator from Arizona for a question. Mr. McCAIN. Maybe the Senator from Kentucky should know the rules of the Senate, that the Senator from Indiana has the floor and the gentleman is open to respond to a question. My question to the Senator from Indiana--and I want to say that his words are powerful and accurate. »
5. Félicitation partisans	« Mr. President, I am very grateful for the opportunity to follow my distinguished colleague from Vermont and to emphasize some of the points that he has just made. But first let me thank Senator Wyden for his leadership and his courage on this issue of foreign intelligence surveillance reform. »
6. Félicitation résilience	Sans objet
7. Félicitation travail bipartisan	« I want to extend my sincere thanks to Chairman Goodlatte, to Mr. Sensenbrenner of Wisconsin, and to Mr. Nadler of New York for working with me to bring a stronger version of the USA FREEDOM Act to the floor. I think we succeeded. »
8. Hors-sujet	« Mr. CORNYN. Mr. President, I would ask the Senate's indulgence. I actually have three topics that I need to discuss here today. One topic involves the historic flooding that we have experienced in Texas and the consequences of that, also the President's signing the Justice for Victims of Trafficking Act. »
9. Procédure	« The PRESIDING OFFICER. The Senate will be in order. Will the Senator please suspend. The Senate will be in order. Please take your conversations out of the well, out of the Chamber. The Senator deserves to be heard. »
Méta	<ul style="list-style-type: none"> - « The senior assistant legislative clerk read as follows : Motion to proceed to Calendar No. 87, H. R. 2048. » - « Remembering Beau Biden » - « The bill was ordered to a third reading and was read the third time. »

Définissons les quatre nouvelles catégories :

- « Redevabilité poussée » code les propos promouvant un recul des pouvoirs de l'État plus important que celui obtenu dans le texte ;
- « Redevabilité contrôlée » code les propos promouvant le recul des pouvoirs de l'État à condition que le recul soit modéré, afin d'équilibrer sécurité et liberté⁴⁰⁹ ;
- « Contre-offre » code les propos affirmant l'illégitimité d'une mesure en proposant une autre à la place⁴¹⁰.
- « Hors-sujet » code les propos qui ne sont pas liés au débat antiterroriste⁴¹¹.

On retrouve, comme pour le Patriot act et le Patriot sunsets extension act, les trois branches (Agents, Discours et Méta) ainsi que le double codage entre d'un côté la catégorie Agents et de l'autre Discours et Méta. Les catégories permettant de détecter le mécanisme causal sont les mêmes : les Prétextes « Sécurité », « Liberté » (éléments de n_1), les Fondements « Bon sens », « Identité », « Paramétrage de mesure » et « Quantification de mesure » (éléments de n_2) et les Promotions « Coercition » et « Redevabilité » (éléments de n_3).

Les arbres thématiques des trois lois demeurent similaires les uns aux autres, ce qui permet de dire qu'il existe entre le Patriot act, le Patriot sunsets extension act et

⁴⁰⁹ Catégorie proche de la Coercition contrôlée. On distingue les deux de la manière suivante : les élus dont le reste des propos insiste sur la sécurité (notamment en prônant le rétablissement des trois sections) sont jugés durcisseurs et leur promotion d'un équilibre entre sécurité et liberté est classée comme Coercition contrôlée. À l'inverse, les élus dont le reste du propos insiste sur la liberté tout en faisant des concessions au durcissement sont jugés assouplisseurs et leur promotion d'un équilibre entre sécurité et liberté est classée comme Redevabilité contrôlée.

⁴¹⁰ La Contre-offre code toujours les propos des perdants du débat, sans préjuger de leur nature assouplissante ou durcissante. Ainsi, cette catégorie code dans le cas du Patriot sunsets extension act les propos des assouplisseurs (voir note 339) et dans le cas du Freedom act les propos des opposants, en l'occurrence des durcisseurs. En effet, la Contre-offre du Freedom act existe essentiellement sous la forme des amendements McConnell n° 1449 (obliger les compagnies téléphoniques de prévenir l'exécutif six mois avant tout changement dans leur rétention des métadonnées et obliger le directeur national du renseignement (*director of national intelligence*) à certifier que le logiciel de recherche a bien été livré aux compagnies), n°1450 (prolonger de six à douze mois la durée de la collecte de masse avant de la laisser aux compagnies) et n° 1451 (laisser le recours aux *amici curiae* entièrement à la discrétion de la FISC).

⁴¹¹ De courtes digressions sont parfois effectuées : la commémoration de la mort du fils du vice-président Biden survenue peu avant et les discussions autour de la loi de finances de la défense (sujet qui ravive le clivage partisan).

le Freedom act une continuité forte dans la configuration de deux cultures stratégiques en tension. Seule catégorie reflétant directement les hypothèses qui est modifiée, les Promotions : s'ajoutent Redevabilité poussée et Redevabilité contrôlée. Cela témoigne de la montée en puissance des assouplisseurs, qui sont désormais nombreux mais qui n'ont pas convaincus tous les partisans au même degré : il en résulte des motivations divergentes dans le spectre des partisans de la loi.

Il convient enfin de préciser le codage de deux Fondements utilisés, pour la première fois, par les assouplisseurs. On code dans Bon sens les mesures assouplissantes dont le résultat est incertain car dépendant de l'action d'autres agents ou institutions, soit les mesures des titres III, IV et VI de la loi⁴¹². On code aussi dans cette catégorie les arguments pour la sécurité qui ne sont pas étayés par des faits précis. Par contre, on code dans Paramétrage de mesure celles qui restreignent effectivement et immédiatement les pouvoirs de l'État, soit les mesures des titres I, II et V⁴¹³.

⁴¹² À titre d'exemple, les *amici curiae* n'améliorent pas automatiquement la redevabilité. En effet, dans la version adoptée, ils sont obligatoires pour tout cas d'interprétation nouvelle ou significative de la loi à moins d'un avis motivé de la FISC (ce qui laisse une marge de manœuvre à la cour pour s'en passer). Et si l'amendement n° 1451 avait été adopté, ils n'auraient été obligatoires en aucun cas, ce qui fait dire à Blumenthal que la disposition instituant les *amici curiae* « aurait été outrageusement minée – éventrée, à vrai dire – par l'amendement n° 1451 (...) et cela revient à éviscérer l'efficacité de la protection offerte par cette disposition. » (« *provision would be egregiously undercut—in fact, gutted—by McConnell amendment No. 1451 (...) and that is really eviscerating the effectiveness of this provision as a protection.* », Congressional record – Senate, 2015d : 3396.)

⁴¹³ Le simple retrait d'un pouvoir empiétant sur les libertés publiques a pour effet direct d'accroître la liberté, ce qui justifie le classement dans Paramétrage de mesure, comme l'illustre le commentaire de Nadler : « La collecte de masse et sans mandat des métadonnées téléphoniques et internet est l'équivalent contemporain des mandats de main-morte auxquels se sont opposés les révolutionnaires américains et pour interdire lesquels le quatrième amendement fut rédigé. Elle n'a jamais été conforme à la Constitution et doit être supprimée sans délai. » (« *The dragnet collection without a warrant of telephone records and Internet metadata, is the contemporary equivalent of the British writs of assistance that early American revolutionaries opposed and that the Fourth Amendment was drafted to outlaw. It has never complied with the Constitution and must be brought to an end without delay.* », Congressional record – House, 2015 : 2916.) Par construction, les arguments assouplissants tombent plus facilement dans la catégorie Paramétrage de mesure que les arguments durcisseurs. Cela n'est pas dû à une meilleure capacité argumentative des assouplisseurs mais à la nature de l'objectif poursuivi. En effet, la sécurité définit des objectifs complexes, imprécis et englobants, puisque tout peut devenir une cible, que les failles sont innombrables, et que les mesures les plus efficaces et les moins coûteuses sont les premières à être mises en place (Mueller et Stewart, 2011 : 80.) En revanche, la liberté définit des objectifs simples, précis et limités (la limitation des pouvoirs de l'État en matière de libertés

8.3 Résultats de l'analyse de contenu

Le Tableau 18 (p. 415) et le Tableau 19 (p. 416) donnent le résultat de l'analyse de contenu en indiquant la fréquence de chaque catégorie en pourcentage de corpus codé⁴¹⁴. Pour chaque catégorie, les tableaux donnent le pourcentage pour la Chambre des représentants, le Sénat puis le Congrès, c'est-à-dire l'addition pondérée des deux (sachant que le débat à la Chambre vaut environ 14% du débat total). Le Tableau 20 (p. 417) est une matrice qui croise le contenu des catégories d'Arguments avec les catégories d'Agents, indiquant ainsi quel type d'Agent (partisan ou opposant) utilise quel type d'argument et à quelle fréquence⁴¹⁵.

Cette section se décompose en deux temps. En premier lieu, sont livrés les résultats obtenus par le codage initial du corpus. Ensuite, ces résultats sont analysés et interprétés à la lumière des hypothèses.

8.3.1 Description : domination des assouplisseurs et résistance tenace des durcisseurs du Sénat

Ces tableaux permettent de tirer trois enseignements préliminaires. Premièrement, le Freedom act marque la première victoire des assouplisseurs depuis 2001. Le Tableau 20 est crucial pour identifier la combinaison d'assouplissement et de durcissement parmi les partisans et opposants. Il montre que les assouplisseurs sont majoritaires parmi les partisans. En effet, sur les 16% de Prétextes, au moins les

publiques). Autrement dit, la liberté peut se décréter (sauf pour les mécanismes de redevabilité incertains) mais pas la sécurité.

⁴¹⁴ Pourcentages livrés par le logiciel Nvivo. Pour plus de lisibilité, les pourcentages sont arrondis à l'unité. Pour cette raison, certains nombres dépassent les 100% (comme l'addition des trois catégories d'Agents pour la Chambre des représentants) et les cases indiquant 0% ne sont pas forcément vides (comme la catégorie « Affirmation soutien » au Sénat).

⁴¹⁵ Le logiciel Nvivo livre la matrice en nombre de mots par catégorie. On exclut la catégorie Procédure, dialogue, H.S. et méta. Les pourcentages sont obtenus par le ratio du nombre de mots dans une catégorie sur le nombre de mots total (les 28 catégories d'arguments pour chaque catégorie d'Agent).

deux tiers codent des propos assouplissants : 7% pour la Liberté, 3% pour l'Équilibre⁴¹⁶ et une partie pour l'Urgence⁴¹⁷. De même, les partisans font essentiellement des Concessions au durcissement et critiquent plus le durcissement que l'assouplissement. Enfin, sur les 9% de Promotions, 8% sont une forme ou une autre de Redevabilité. Par contraste, les opposants invoquent avant tout le Prétexte de la Sécurité (5% sur les 8%), argumentent longuement pour la Contre-offre des amendements McConnell (voir note 410), critiquent essentiellement l'assouplissement (19% sur les 28%) et font la promotion de la Coercition (3% sur les 5%)⁴¹⁸. En résumé, la division est la suivante : les partisans sont une majorité d'assouplisseurs associés à une minorité significative de durcisseurs : les opposants sont une majorité de durcisseurs associés à une faible minorité d'assouplisseurs. Après une montée en puissance qui ne s'est pas concrétisée en 2011, les assouplisseurs modérés parviennent en 2015 à emporter une victoire, grâce à un compromis convaincant suffisamment de durcisseurs modérés.

Deuxièmement, caractéristique la plus saillante des tableaux, la division radicale du Congrès. À la Chambre, on retrouve l'unanimité, en négatif, du Patriot act : des Prétextes univoques (Liberté ou, en guise d'opposition, Équilibre), une forte mobilisation des Fondements (plus de 25%), une critique majoritairement dirigée contre les opposants (9% de Critique du durcissement sur les 11%) et une promotion pratiquement exclusive de la Redevabilité (seul 1% promouvant la Coercition). En

⁴¹⁶ C'est-à-dire rétablir l'équilibre entre sécurité et liberté, déséquilibré en faveur de la sécurité par les lois précédentes, comme l'exprime Himes : « Le Freedom act, que je soutiens en ce jour, contribue significativement à restaurer un bon équilibre entre l'impératif de sécurité nationale et les libertés publiques qui nous tiennent tant à cœur. » (« *The USA FREEDOM Act, which I stand today to support, goes a very long way to restoring an appropriate balance between the imperative of national security and the civil liberties which we hold so dear.* », Congressional record – House, 2015 : 2922.)

⁴¹⁷ Si les durcisseurs invoquent l'Urgence (préférant un rétablissement des trois sections encadrées plutôt qu'une prolongation de leur expiration), une partie des assouplisseurs fait de même, comme Blumenthal : « Nous avons assez perdu de temps. Cet amendement non seulement affaiblirait la proposition mais nous mettrait encore plus en retard en la renvoyant à la Chambre » (« *We have already delayed long enough. This amendment would not only weaken the bill, it would exacerbate the delay by sending this bill back to the House.* », Congressional record – Senate, 2015d : 3397.)

⁴¹⁸ On note toutefois la dissidence libertarienne parmi les opposants, avec l'invocation marginale de la Liberté (2%), la Critique du durcissement (4%) et la promotion de la Redevabilité poussée (1%). Cela correspond aux prises de parole de Paul (KY).

contraste total, le Sénat est profondément divisé sur le texte. Ce constat se retrouve d'abord dans la diversité des Prétextes et Promotions mobilisées. Il se déduit également de la forte mobilisation des Critiques (plus d'un tiers du contenu) et de la formulation d'une Contre-offre, des constats similaires à ceux du Patriot sunsets extension act. La division partisane est totalement inopérante à la Chambre, dont le climat est apaisé, alors qu'elle est présente au Sénat. De la sorte, à la Chambre, on affirme son soutien à la loi (4%) en célébrant un travail bipartisan (6%) tandis qu'au Sénat, de telles félicitations sont rares (1%) tandis que la Critique de la partisanerie et de l'exécutif sont fréquentes (respectivement 3% et 4%).

Troisièmement, l'Opinion est pour la première fois mobilisée à l'appui de la loi. Elle est également mobilisée contre le texte, comme lors des débats sur le Patriot act et le Patriot sunsets extension act, mais de manière plus fréquente. Il s'agit d'un Fondement marginal (1% sur les 15%) mais qui est utilisé au service de l'assouplissement, aussi bien du côté républicain⁴¹⁹ que démocrate⁴²⁰. Mais à une douzaine de reprises, les durcisseurs affirment que l'opinion est de leur côté : les Américains se demandent si « leur pays fait tout ce qui est en son pouvoir pour les

⁴¹⁹ Forbes défend ainsi la proposition : « Les Américains aux quatre coins du pays ont demandé à la N.S.A. de moins les écouter et aux élus de plus le faire. » (« *Americans across the country have called for the NSA to listen less and elected officials to listen more.* », Congressional record – House, 2015 : 2919.) Et Hurd, après avoir défendu l'utilité des trois sections, de prévenir : « Je sais aussi que si les Américains se disent qu'ils ne peuvent pas faire confiance à leur gouvernement, nous allons perdre la bataille, ici, chez nous. » (« *I also know that if Americans don't feel they can trust their own government, we are losing the battle right here at home.* », *idem* : 2921.) Bien qu'opposant, Paul (KY) invoque lui aussi à plusieurs reprises l'opinion en faveur de l'assouplissement.

⁴²⁰ Comme l'explique Jackson Lee : « La réaction du public en apprenant cette opération de collecte massive et secrète fut rapide et négative. Le public et une grande partie de cette chambre s'inquiétait à juste titre que la portée et l'ampleur cette opération de la N.S.A., qui dépasse de plusieurs ordres de magnitude ce qui avait été autorisé ou envisagé, puisse représenter une invasion de la vie privée et une menace aux libertés publiques de nos citoyens. » (« *Public reaction to the news of this massive and secret data gathering operation was swift and negative. There was justifiable concern on the part of the public and a large percentage of the Members of this body that the extent and scale of this NSA data collection operation, which exceeded by orders of magnitude anything previously authorized or contemplated, may constitute an unwarranted invasion of privacy and threat to the civil liberties of American citizens.* », Congressional record – House, 2015 : 2919.)

protéger »⁴²¹ (Burr cité par Congressional record – Senate, 2015e : 3432) puisqu'ils ont « insisté pour mettre en place »⁴²² (Coats cité par Congressional record – Senate, 2015d : 3393) ces outils après le 11 Septembre ; pour cette raison, et bien qu'il ne faille pas « se fonder sur les sondages et sur la perception que les gens en ont »⁴²³ (Coats cité par Congressional record – Senate, 2015e : 3438) car « ils n'ont pas été informés »⁴²⁴ (Coats cité par Congressional record – Senate, 2015d : 3395), le renouvellement des trois sections est approuvé par « 61% des Américains »⁴²⁵ (McConnell cité par Congressional record – Senate, 2015f : 3444). En sens opposé, Paul (KY) affirme que « 80% des moins de 40 ans estiment que nous sommes allés trop loin »⁴²⁶ avec la collecte de masse, sans plus de précisions (cité par Congressional record – Senate, 2015a : 3330). De la sorte, hormis ces deux sondages, la perception de l'opinion dépend moins des faits que de la position des élus : les assouplisseurs sont confiants d'avoir l'opinion avec eux, encouragés par les réactions négatives suite à l'affaire Snowden ; les durcisseurs sont plutôt confiants d'avoir l'opinion avec eux mais craignent qu'elle ne soit « manipulée » par les assouplisseurs.

En somme, on observe la première victoire des assouplisseurs, écrasante à la Chambre des représentants et difficile au Sénat, dans un contexte de scandale public sur la surveillance des citoyens faisant de l'opinion publique un enjeu de lutte politique.

⁴²¹ « *I think what the American people want to believe is that America is doing everything possible to keep them safe.* » De même, Coats : « le peuple américain a dit : faisons-nous absolument tout ce que nous pouvons pour empêcher une telle chose de se reproduire ? (*the American people said: Are we doing everything we possibly can to prevent something such as this from happening again?*, Congressional record – Senate, 2015a : 3327.)

⁴²² « *We have an organization and tools put in place with that organization, the National Security Agency, following the tragic events of 9/11 that the American people insisted on putting in place.* »

⁴²³ « *I hope each of us will use not polls and not what the public perception is.* »,

⁴²⁴ « *But we have been put in this situation unnecessarily by misrepresentations and a public that has not been informed.* »

⁴²⁵ « *It states that 61 percent of Americans--61 percent of Americans--think that the expiring provisions of the PATRIOT Act, including data collection, should be renewed.* » Un sondage cité aussi par Inhofe, un durcisseur qui lui préfère voter pour la proposition (Congressional record – Senate, 2015f : 3439.)

⁴²⁶ « *Eighty percent of those under 40 say we have gone too far.* »

8.3.2 Analyse : la normalisation stoppée par des assouplisseurs en embuscade

En conclusion du chapitre précédent, on disait que malgré la montée en puissance d'une opposition assouplissante organisée et confiante, la dynamique du durcissement l'avait emporté dans des débats qui avaient pris l'allure d'un dialogue de sourds. L'analyse montrait que l'enjeu des débats sur le Patriot sunsets extension act portait sur la normalisation politique de l'antiterrorisme post-11 Septembre, les durcisseurs voulant rendre normale l'*application permanente de pouvoirs d'exception par l'État*. L'enjeu en 2015 est le même. Le consensus sur le « bon sens » des mesures adoptées en 2001, toujours présent en 2011, perdure en 2015 : c'est l'endroit où passe la ligne entre le respect et la violation de la Constitution demeure le cœur du dissensus chez les élus. En 2011, les élus s'interrogeaient sur les abus potentiels des pouvoirs étendus. En 2015 ils ont l'occasion, à la lumière des révélations de Snowden, de mesurer l'ampleur de la pratique réelle de ces pouvoirs⁴²⁷.

En 2015 en effet, à la différence de 2011, il n'existe pas seulement une faille de sécurité (l'expiration des trois sections) mais aussi une faille de légitimité (le scandale Snowden), qui travaille en sens contraire. L'ampleur de la faille de légitimité surpasse alors la faille de sécurité, qui existe pendant les deux jours d'expiration des trois sections. Il en résulte une loi qui procède à un assouplissement partiel. De fait, le durcissement se poursuit sous la forme de la prorogation des trois sections mais les assouplisseurs parviennent à maintenir leur statut d'exceptionnalité : aucune pérennisation n'est envisagée (rétablissement jusqu'en 2019) et les

⁴²⁷ Sachant que le sujet demeure très technique et que partisans et opposants tiennent des propos contradictoires entre eux, il est difficile d'obtenir une image claire de cette pratique. Faisant écho à ce constat de Leahy en 2001 (voir note 312), Blumenthal affirme : « Les questions que nous avons à traiter sont extraordinairement complexes. Elles impliquent une technologie qui change rapidement et qu'il est difficile d'expliquer et de comprendre et dont l'autorisation emporte des conséquences faciles à sous-estimer. » (« *These issues before the court are extraordinarily complex. They also involve technology that is fast changing and often difficult to explain and comprehend and is easily minimized in the consequences that may flow from approval of them.* », Congressional record – Senate, 2015d : 3397.)

mécanismes d'encadrement témoignent de la méfiance du législateur envers l'exécutif.

Pourtant, les assouplisseurs n'étaient pas objectivement en position de force. Les démocrates, chez qui on les retrouve majoritairement, sont minoritaires dans les deux chambres ; la politique étrangère du président Obama est accusée de laxisme⁴²⁸ ; l'O.É.I. est en pleine ascension et a revendiqué dans l'année précédente des attaques dans des pays alliés en Europe (Belgique, France) et au Moyen-Orient (Libye, Tunisie, Yémen). Mais l'offensive des durcisseurs ne parvient pas à mettre en échec la dynamique d'assouplissement des partisans, qui se perçoivent avant tout comme assouplisseurs.

Cela signifie trois conséquences : la domination rhétorique des assouplisseurs entraîne des divisions chez les partisans et opposants ; le rôle moteur de la Chambre des représentants et des démocrates du Sénat ; et la stagnation des arguments par comparaison avec 2011.

En premier lieu, on assiste à l'affirmation de la primauté de l'assouplissement. La nécessité d'une réforme substantielle du Patriot act est largement partagée. C'est à partir de ce présupposé que même les opposants se positionnent. Cette accession à l'hégémonie de la culture stratégique assouplissante entraîne une fragmentation des partisans. Le Tableau 20 (p. 417) montre que, contrairement au Patriot act et au Patriot sunsets extension act (voir Tableau 14 p. 411 et Tableau 17 p. 414), les partisans mobilisent toutes les catégories de Promotions. En prenant en compte cette diversité, on construit des catégories d'assouplisseurs et de durcisseurs pour décrire la tension entre sécurité et liberté lors du débat. Les partisans durcisseurs se divisent à

⁴²⁸ En conclusion du débat, McConnell accuse le président d'être un « commandeur en chef réticent » (« *the President has been a reluctant Commander in Chief* ») et critique le retrait d'Irak et d'Afghanistan, la réduction des forces conventionnelles et nucléaires, la volonté de fermer la base de Guantanamo, la volonté de « démanteler les instruments de l'antiterrorisme » (« *The President's efforts to dismantle our counterterrorism tools* »), le recul perçu des États-Unis face à la Chine et la Russie et le discours du Caire de 2009 « qui cherchait à remettre en question l'exceptionnalisme américain » (« *the speech in Cairo back in 2009 to the Muslim world, which sought to question American exceptionalism* », Congressional record – Senate, 2015f : 3443, 3444.)

parts égales entre ceux qui considèrent que le durcissement est nécessaire mais que le Congrès doit encadrer des pouvoirs utilisés trop intrusivement (durcisseurs vigilants⁴²⁹) et ceux qui considèrent que quelques concessions mineures à l'assouplissement est acceptable pourvu que les trois sections soit rétablies (durcisseurs résolus⁴³⁰). Les partisans assouplisseurs, largement majoritaires, se divisent eux en trois par ordre croissant de détermination à assouplir la loi : ceux qui considèrent que des abus ont été commis et que le rétablissement des trois sections doit s'accompagner d'un encadrement (assouplisseurs vigilants⁴³¹), ceux qui estiment que l'encadrement est l'objectif principal de la loi (assouplisseurs satisfaits⁴³²) et enfin ceux qui voudraient que l'assouplissement aille plus loin (assouplisseurs freinés⁴³³).

⁴²⁹ Nelson, qui a voté pour le Patriot act et le Patriot sunsets extension act, se prononce pour des amendements au Freedom act pour limiter l'assouplissement mais finit par voter pour : « Le peuple américain doit comprendre que derrière les portes de la commission du renseignement, un large consensus existe, sachant qu'elle a la charge de contrôler ce qui est fait pour protéger notre pays béni. » (« *The American people need to understand there is so much agreement behind the closed doors on the Intelligence Committee, as they are invested with the oversight of what is going on in order to protect our blessed country.* », Congressional record – Senate, 2015c : 3376.)

⁴³⁰ À l'image de Nelson, Cornyn se prononce pour les amendements et mais va plus loin en jugeant que les sections 206 et 6001(d) « ne font pas polémique » (« *the two noncontroversial national security provisions* ») mais finit par privilégier le rétablissement des trois sections : « J'encourage mes collègues à me rejoindre et travailler de concert pour rétablir ces dispositions cruciales. Chaque jour pendant lequel nous laissons ces sections être abrogées est un jour pendant lequel nos responsables du renseignement sont obligés de se battre avec une main dans le dos. » (« *I encourage our colleagues to join me in quickly working together to reauthorize these critical provisions. Every day we allow these authorities to remain expired, our intelligence officials are forced to act with one hand tied behind their back.* », Congressional record – Senate, 2015d : 3387.)

⁴³¹ Il s'agit souvent d'anciens durcisseurs satisfaits, comme Schiff ou Ruppertsberger, qui insistent sur l'équilibre entre sécurité et liberté. Le premier déclare notamment : « C'est une réaffirmation de notre engagement à toujours recalibrer nos lois pour s'assurer que la vie privée et la sécurité continuent à coexister et à se renforcer mutuellement. » (« *it is a reaffirmation of our commitment to constantly recalibrate our laws to make sure that privacy and security are coexisting and mutually reinforcing.* », Congressional record – House, 2015 : 2921.)

⁴³² Conyers, opposant historique au Patriot act, se réjouit de l'assouplissement imminent : « Cette loi représente un consensus raisonnable qui accomplira la série de réformes la plus ambitieuse des méthodes de surveillance de l'État en quarante ans. » (« *This bill represents a reasonable consensus, and it will accomplish the most sweeping set of reforms to government surveillance in nearly 40 years.* », Congressional record – House, 2015 : 2915.)

⁴³³ Heinrich, nouvel élu proche de Wyden et Udall, explique par exemple : « Je serai honnête. Le Freedom act en l'état n'est pas ce que j'appellerai parfait. J'aurais aimé notamment qu'il inclue une réforme sérieuse de la collecte au titre de la section 702 mais je reconnais que les circonstances exigent

Le rassemblement d'une majorité en faveur de la loi provient du ralliement d'anciens durcisseurs à l'assouplissement. Un assouplisseur vigilant comme Sensenbrenner critique les durcisseurs intransigeants et accuse durement l'exécutif d'avoir outrepassé les limites que le Congrès avait fixées dans le Patriot act⁴³⁴. Au Sénat, Lee (UT) joue ce rôle, notamment au cours du long échange (Congressional record – Senate, 2015e : 3422-3427) qu'il a avec Leahy, fait pour convaincre de la solidité et du bipartisanisme de la proposition. Leahy est lui devenu assouplisseur freiné : « Nous avons pu nous mettre d'accord sur une proposition qui, certes, ne va pas aussi loin que je l'aurais voulu, mais qui met définitivement fin à la collecte de masse des métadonnées téléphoniques, accroît la transparence et la redevabilité. »⁴³⁵ (*idem* : 3423.)

de nous que nous soyons pragmatiques. » (« *I will be honest. The current USA FREEDOM Act isn't what I consider perfect. For example, I prefer that it include strong reform of section 702 collection, but I accept that circumstances require us to be pragmatic* », Congressional record – Senate, 2015b : 3337.) Heinrich décrit trois enjeux à traiter. La section 702 du FISA, créée en 2008, permet l'écoute sans mandat d'étrangers à l'extérieur des États-Unis. Même si elle ne peut être utilisée pour « l'écoute inversée » (*reverse targeting*) visant à écouter sans mandat un étranger pour écouter son correspondant américain, les assouplisseurs craignent que cet interdit ne soit que formel. L'autre enjeu porte sur l'ordre exécutif (*executive order*) 12333 de 1981 qui sert de base légale pour la collecte générale de données publiques. Le dernier enjeu porte sur les velléités de l'exécutif de forcer les constructeurs à inclure des faiblesses dans l'encryption des données de leurs appareils.

⁴³⁴ Lors du débat, les accusations de Sensenbrenner envers l'exécutif n'ont pas faibli : « Pendant des années, l'État a violé la vie privée d'Américains innocents et je partage votre colère mais laisser la section 215 et les autres dispositions de surveillance non seulement menacerait notre sécurité nationale mais signifierait également moins de protection de la vie privée. Je répète : moins de protection de la vie privée. (...) Si l'administration trouve un nouveau moyen de contourner la loi, le Congrès et le public le sauront. (...) Je n'ignore pas les menaces auxquelles nous faisons face mais une prorogation sèche serait irresponsable. Il n'a jamais été l'intention du Congrès que la section 215 autorise la collecte de masse. Ce programme est illégal et repose sur une interprétation indéniablement erronée de la loi. » (« *For years, the government has violated the privacy of innocent Americans, and I share your anger, but letting section 215 and other surveillance authorities expire would not only threaten our national security, it would also mean less privacy protections. I emphasize it would also mean less privacy protections. (...) If the administration finds a new way to circumvent the law, Congress and the public will know. (...) I am not ignorant to the threats we face, but a clean reauthorization would be irresponsible. Congress never intended section 215 to allow bulk collection. That program is illegal and based on a blatant misinterpretation of the law.* », Congressional record – House, 2015 : 2916.)

⁴³⁵ « *We were able to reach agreement on a bill that certainly does not go as far as I would like, but that definitively ends the NSA's bulk collection of phone records, improves transparency and accountability.* »

Cette montée en puissance de l'argumentation assouplissante, notable dès 2011, trouve, à la faveur du scandale Snowden et de plusieurs décisions favorables de la Cour suprême, l'occasion de l'emporter sur l'argumentation durcissante. C'est bien l'effet dévastateur du scandale Snowden qui a permis de rendre la question de la réforme du Patriot act incontournable. Dans les débats du Patriot sunsets extension act, Wyden avait déjà montré que, dans le passé, des dynamiques durcissantes avaient connu des coups d'arrêt impromptus à l'occasion de révélations causant une faille de légitimité majeure⁴³⁶. Pour lui, il valait bien mieux empêcher les interprétations secrètes ou abusives de la loi en les clarifiant à l'avance. En 2013, Leahy l'assouplisseur rallie Sensenbrenner, durcisseur freiné en 2011 mais outré par les libertés prises par l'exécutif avec l'esprit de la loi du Patriot act, et les deux élus co-signent un article font publiquement un « plaidoyer pour une réforme de la N.S.A. » (Leahy et Sensenbrenner, 2013). Deux mois plus tard, l'arrêt *Klayman v. Obama* de la Cour suprême a apporté à leur camp un argument supplémentaire⁴³⁷. Quelques jours avant les débats, l'arrêt *ACLU v. Clapper* de la cour d'appel du deuxième circuit renforce l'argumentaire en déclarant que la pratique enfreint ce que la section 215 autorise (voir notes 277 et 278). Cet arrêt tombe à point nommé pour les assouplisseurs, qui sont nombreux à l'invoquer dans leurs interventions⁴³⁸.

⁴³⁶ Il évoque la création de la commission Church puis des commissions sur le renseignement de la Chambre des représentants et du Sénat ainsi que l'encadrement des pouvoirs de la C.I.A. après le scandale du Watergate ; l'adoption du FISA encadrant les pouvoirs de surveillance domestique par des mandats et un contrôle juridictionnel après le scandale du projet Shamrock ; les dizaines de procès, dont celui intenté par le Nicaragua après le scandale de l'affaire Iran-Contras ; enfin, le débat de mobilisation du Congrès après le scandale des écoutes sans mandat de la N.S.A. sous le président Bush (Congressional record – Senate, 2011e : 3386-3388).

⁴³⁷ L'annulation de ce jugement n'étant intervenu qu'après l'adoption du Freedom act, en août 2015.

⁴³⁸ Les élus suivants l'invoquent : Goodlatte, Conyers, Nadler, DelBene, Sanford, Himes, Farr (Congressional record – House, 2015 : 2914-2916, 2920, 2922, 2923), Paul (KY), Wyden, Heinrich (qui cite également *Klayman v. Obama*), Blumenthal, Leahy (qui le mentionne à de multiples reprises et en cite de longs extraits) et Lee (Congressional record – Senate, 2015b : 3333, 3337, 3338 ; Congressional record – Senate, 2015d : 3396, 3397 ; Congressional record – Senate, 2015e : 3422, 3426, 3427, 3429 ; Congressional record – Senate, 2015f : 3442.)

Pour leur part, les opposants sont de deux types : ceux pour qui la loi est bien trop insuffisante en matière de libertés publiques (assouplisseurs intransigeants⁴³⁹) et ceux pour qui la loi est bien trop insuffisante en matière de (durcisseurs intransigeants⁴⁴⁰). Ce constat démontre bien la qualité de compromis du Freedom act, ses partisans ayant réussi à faire passer les durcisseurs les plus déterminés pour des perturbateurs doctrinaux. Les assouplisseurs intransigeants demeurent eux marginaux, même s'ils servent, du côté républicain, à diviser les rangs qui se rallient plus volontiers au durcissement.

Forts de cette analyse, on peut dire que les assouplisseurs gagnent en 2015 le combat, perdu en 2011, sur le statut d'exceptionnalité de la loi, ayant sérieusement remis en question la constitutionnalité des pouvoirs étendus.

En deuxième lieu, on ne pourrait souligner assez la division des chambres sur la loi. Cette division est due à l'intransigeance d'une majorité de sénateurs républicains, qui aurait accepté de voter pour la proposition si les amendements McConnell (voir note 410) avait été adoptés, des amendements qui auraient substantiellement réduit la portée de l'assouplissement.

Cette division camérale n'est pas une division partisane. Mais même si les démocrates sont plus proches de l'assouplissement et les républicains sont plus proches du durcissement, on ne saurait évoquer un clivage partisan. À la Chambre, l'unanimité règne, rendant l'opposition impotente. À la commission du renseignement, la proposition est plébiscitée à un vote de 25 contre deux, seuls

⁴³⁹ Farr conclut sa critique de la modestie de l'assouplissement : « Je ne peux tout simplement pas voter pour une proposition qui ne garantit pas la protection de la vie privée telle qu'elle est enchâssée dans le quatrième amendement. (...) Faire respecter la Constitution est non négociable. » (« *Simply put, I cannot vote for a bill that does not protect the privacy enshrined in the Fourth Amendment and guaranteed to all Americans. (...) Upholding the U.S. Constitution is non-negotiable.* », Congressional record – House, 2015 : 2923.)

⁴⁴⁰ Comme l'exprime Sanford : « Malheureusement, la proposition d'aujourd'hui ne protège pas complètement ce droit [protégé par le quatrième amendement] et en conséquence je suis contre. Ce texte devait enrayer la collecte de masse par la N.S.A. et en ça il a échoué. » (« *Unfortunately, the bill today does not fully protect that right and accordingly I don't support it. The bill's purpose was to rein in the NSA's bulk data collection program but failed on that front.* », Congressional record – House, 2015 : 2922.)

républicains étant contre le rapport du texte à la Chambre (Goodlatte, 2015 : 12). Lors de la discussion en séance, le compromis emporte l'adhésion de plus de représentants républicains (80%) que démocrates (76%). En outre, les deux seuls représentants à se prononcer contre la proposition sont des assouplisseurs intransigeants. De la sorte, les représentants républicains sont plus en faveur de la loi que les représentants démocrates, aucun opposant durcisseur ne prenant la parole.

Au Sénat, l'image est inversée : à part l'opposition libertarienne de Paul (KY), les opposants qui prennent la parole sont des durcisseurs intransigeants. Pourtant, même dans ce contexte, où seuls deux des 32 opposants ne sont pas républicains⁴⁴¹, 23 républicains votent malgré tout pour le texte, soit presque la moitié (43%). Ce n'est qu'avec un texte de compromis, qui rétablit sans discussion les trois sections, que les assouplisseurs obtiennent, avec difficulté, une motion de clôture pour discuter et voter sur le texte.

En décrivant les débats du Patriot sunsets extension act à la Chambre, on l'avait décrite comme la chambre « insoumise » du Congrès. Elle avait déjà adopté à des majorités plus faibles qu'au Sénat le Patriot act et le Patriot sunsets extension act. Ce positionnement est maintenu en 2015. C'est alors la Chambre qui tire la législation vers l'assouplissement face aux réticences du Sénat. À la suite d'une obstruction de McConnell, le Sénat avait déjà échoué à voter, à deux voix près, la motion de clôture de la motion proposant de passer au texte de S. 2685, la version de 2014 du Freedom act. On note d'ailleurs que malgré les deux ans de promotion de l'assouplissement, le Freedom act n'est pas une version amoindrie de la version de 2014 ni celle de 2013 (H. R. 3361). En effet, c'est dans le Freedom act qu'on retrouve la définition la plus restrictive du terme de sélection⁴⁴². Cette définition restrictive n'est cependant pas une garantie de la fin de la collecte de masse. Lors des débats de

⁴⁴¹ Il s'agit de Baldwin et Sanders, qui sont parmi les 17 élus à avoir voté contre les trois lois. Les quinze autres assouplisseurs intransigeants avec constance depuis 2001 sont indiqués note 220.

⁴⁴² H. R. 3361 ne contient aucune restriction, ce qui faisait dire au procureur général adjoint (*deputy attorney general*) Cole que la collecte de masse pourrait probablement être poursuivie même si H. R. 3361 était adopté (Garnick, 2015). S. 2685 contient la même restriction que le Freedom act sur ce qui ne peut servir de terme de sélection (voir note 398).

2014, Leahy et Lofgren s'étaient prononcés contre l'affaiblissement de la proposition, qui définissait le terme de sélection non plus comme un terme « utilisé pour décrire *exclusivement* une personne, entité ou compte »⁴⁴³ mais comme un terme « identifiant *spécifiquement* une personne, entité, compte, adresse ou appareil »⁴⁴⁴ (Kravets, 2014). Or, c'est l'adverbe « spécifiquement », et non « exclusivement », qui a été finalement retenu dans le Freedom act. Devant la résistance des sénateurs républicains, il paraît clair que des assouplisseurs freinés que sont Leahy et Lofgren⁴⁴⁵ ont accepté de céder sur ce point. Il en résulte une marge de manœuvre interprétative, exploitable par les agences de renseignement.

En troisième lieu, les débats sont alimentés par des arguments qui n'ont que peu évolué par rapport à ceux de 2011. Cela ne signifie pas que les élus invoquent des arguments superficiels ou ne reposant pas sur des faits. Cela signifie plutôt deux choses : d'une part, que les arguments recourent plus souvent à des sophismes ; d'autre part, que des arguments similaires à ceux de 2011 sont échangés.

Tout d'abord, les arguments utilisés par les partisans et opposants recourent plus souvent à des sophismes. C'est la première fois que l'Opinion est mobilisée par les assouplisseurs (voir Tableau 20 p. 417). De plus, c'est lors de ce débat que le Consensus bipartisan est le plus mobilisé par les assouplisseurs : 4% pour le Freedom act contre 2% pour le Patriot act et 1% pour le Patriot sunsets extension act (comparer le Tableau 19 p. 416 avec le Tableau 16 p. 413 et le Tableau 13 p. 410). De surcroît, on constate que c'est à chaque fois dans la chambre qui adopte le moins bien la proposition que cette catégorie est la plus sollicitée : la Chambre en 2001 et 2011, le Sénat en 2015 (voir Tableau 10 p. 144 ou 360). Les durcisseurs font aussi référence à l'Opinion, une douzaine de fois environ, notamment en utilisant un sondage favorable à leur position (voir note 425). Les assouplisseurs recourent donc bien à des

⁴⁴³ « A term used to uniquely describe a person, entity, or account. » (Nous soulignons).

⁴⁴⁴ « A term specifically identifying a person, entity, account, address, or device. » (Nous soulignons).

⁴⁴⁵ « So the Republican leader led a successful filibuster against a bill which still had a majority of Members in this body voting for it. »

arguments sophistiqués (appel au peuple, appel à l'autorité, appel au bon sens⁴⁴⁶), utilisés de manière à marginaliser une opposition qui menace l'unanimité assouplisseur, les durcisseurs cédant également à cette facilité afin de soutenir leur Contre-offre⁴⁴⁷.

Les partisans s'attardent également sur la Critique de la partisanerie. Leahy revient à trois reprises sur l'obstruction de McConnell contre S. 2685 en novembre 2014 : « C'est ainsi que le chef de la majorité républicaine a obstrué avec succès une proposition qui pourtant rassemblait derrière elle la majorité des membres de cette chambre. » (Congressional record – Senate, 2015a : 3325 ; voir aussi *idem* : 3324 et Congressional record – Senate, 2015e : 3429). Il rejette l'argument républicain, qui réclamait plus de travail en commission sur S. 2685, avançant qu'un tel travail n'avait pas été lancé, et critique l'obstruction sur le Freedom act menée la semaine d'avant. Pour sa part, Mikulski, durcisseuse résolue⁴⁴⁸, critique en termes sévères l'obstruction de Paul (KY) qui s'est poursuivie jusqu'à la fin du débat : « Nous nous sommes retrouvés dans un borbier parlementaire à cause de l'obstruction d'un individu, qui désormais nous expose devant le monde entier (...) D'autres veulent bloquer cette loi. Ils veulent citer les Pères fondateurs. Eh bien, je ne sais pour les Pères fondateurs

⁴⁴⁶ Lee l'affirme explicitement : « Le vote plébiscitaire à la Chambre est le résultat direct des réformes pleines de sens et de bon sens contenues dans cette proposition. (...) Le résultat est une proposition solide, contenant une série de réformes de bon sens bénéficiant d'un soutien écrasant. » (« *The resounding vote in the House is a direct result of the commonsense and meaningful reforms contained in the bill. (...) The result is a solid bill with a set of commonsense reforms that has overwhelming support.* », Congressional record – Senate, 2015e : 3424, 3427.) Il est rejoint par Leahy : « Les opposants à cette législation bipartisan et sensée sont à court d'excuses. » (« *Opponents of this bipartisan, commonsense legislation have run out of excuses.* », Congressional record – Senate, 2015a : 3325.)

⁴⁴⁷ Cornyn argue : « Le président Burr et d'autres membres de la commission du renseignement ont recommandé des améliorations très positives et sensées qui rendront cette proposition meilleure. » (« *Chairman Burr and others on the Intelligence Committee have recommended some very positive, commonsense improvements which will make this bill better.* », Congressional record – Senate, 2015d : 3387.)

⁴⁴⁸ Elle insiste sur la nécessité de rétablir les trois sections, évoque le harcèlement dont auraient fait l'objet les enfants de certains fonctionnaires de la N.S.A. et considère qu'aucun abus n'a eu lieu.

mais je sais ce que les « mères fondatrices » auraient dit : bougez-vous et adoptez cette loi ! »⁴⁴⁹ (Congressional record – Senate, 2015d : 3392).

Ensuite, les arguments utilisés sont similaires à ceux des débats sur le Patriot sunsets extension act. Le premier enjeu fondamental concerne l'existence d'abus. Pour les durcisseurs, l'absence d'abus ne fait aucun doute. Cette affirmation est martelée par Mikulski (Congressional record – Senate, 2015a : 3326 ; Congressional record – Senate, 2015d : 3392), Coats (Congressional record – Senate, 2015a : 3326 ; Congressional record – Senate, 2015d : 3393, 3394 ; Congressional record – Senate, 2015e : 3435), McConnell (Congressional record – Senate, 2015a : 3331), King (Congressional record – Senate, 2015c : 3379), Burr (Congressional record – Senate, 2015d : 3390), Collins (Congressional record – Senate, 2015e : 3422), Cornyn (*idem* : 3428) et Thune (*idem* : 3434). Coats cite le procureur général Mukasey expliquant que, pour contourner les limites du Patriot act, l'exécutif devrait mettre sur pied un « complot impliquant des centaines de gens » qui ferait passer « le Watergate pour un jeu d'enfant. »⁴⁵⁰ (Congressional record – Senate, 2015a : 3330.) Burr explique que les assouplisseurs sont incapables de citer un exemple précis d'abus (Congressional record – Senate, 2015d : 3387-3388, 3390-3391).

Deuxième enjeu fondamental, l'efficacité des trois sections. Pour les durcisseurs, elle est certaine. Burr cite l'ancien directeur de la C.I.A. affirmant que la section 215 aurait permis d'empêcher en partie le 11 Septembre en identifiant Khalid

⁴⁴⁹ « *We got ourselves into a parliamentary quagmire with the filibuster of one individual, which now has left us exposed in the world's eyes. (...) Others even want to filibuster about it. They want to quote the Founding Fathers. Well, I don't know about the Founding Fathers, but I know what the « founding mothers » would have said. The « founding mothers » would have said get off the dime and let's pass this legislation.* » Paul (KY) rétorque à ce type de critique : « Il y a eu des attaques alors que la collecte de masse de données était en place. Alors, ceux qui disent « Eh bien, quand une attaque surviendra, ce sera votre faute », en assument-ils la responsabilité ? Nous avons la collecte de masse en ce moment. L'un d'entre eux accepte-t-il la responsabilité de l'attaque de Boston, de la récente fusillade à Garland ? » (« *There can be attacks even if we use the Constitution. But there have been attacks while collecting your bulk data. So the ones who say: Well, when an attack occurs, it is going to be all your fault, are any of them willing to accept the blame ? We have bulk collection now. Are any of them willing to accept the blame for the Boston bombing, for the recent shooting in Garland ?* », Congressional record – Senate, 2015b : 3335.)

⁴⁵⁰ « *It would make Watergate look like kindergarten activity. It would be a conspiracy that would include hundreds of people.* »

Al Mihdhar (Congressional record – Senate, 2015d : 3387), qu'elle a déjà servi à prévenir quatre attentats (*idem* : 3390) et qu'elle servira à exploiter des disques durs, téléphones et cartes SIM saisis quelques semaines auparavant sur un ennemi tué en Syrie (Congressional record – Senate, 2015c : 3375).

Pour les assouplisseurs, ces deux arguments sont invalides. Les durcisseurs avancent à raison que les assouplisseurs ne citent aucun cas spécifique d'abus. Mais pour ces derniers, la simple collecte de masse en est un. Dressant une analogie avec les pratiques controversées de l'ancien directeur du F.B.I. Hoover, Wyden affirme que la collecte de « tout type de données sur des millions ou des centaines de millions d'américains » est dangereuse en soi et il suggère que c'est pour cette raison que le directeur de la N.S.A. Clapper a nié cette pratique, ce qui était « manifestement faux »⁴⁵¹ après les révélations de Snowden (Congressional record – Senate, 2015b : 3337.) De plus, Leahy rappelle que la cour du deuxième circuit a déclaré l'usage de la section illégal : elle n'a pas délivré d'injonction en faveur des plaignants, attendant le réexamen imminent de la section 215 par le Congrès mais « il est limpide quand on lit la décision de la cour qu'elle s'attend à un délai relativement court et non pas un an. »⁴⁵² (Congressional record – Senate, 2015f : 3442.) En matière d'efficacité, les assouplisseurs rejettent en bloc les arguments durcisseurs. Leahy convient que le 11 Septembre était évitable mais pas grâce au Patriot act : l'information était déjà là mais c'est la capacité à relier les points qui a fait défaut (*idem* : 3430). Après les révélations Snowden, l'exécutif avait avancé le nombre de 54 attaques terroristes prévenues aux États-Unis et à l'étranger grâce à la collecte de masse. Après vérification par les sénateurs assouplisseurs, elle « n'avait servi qu'une fois, après les faits, dans une affaire qui n'était pas terroriste »⁴⁵³ (Leahy cité par Congressional record – Senate, 2015e : 3430), sachant que ce nombre « confond différents pouvoirs,

⁴⁵¹ « Does the government collect any type of data at all on millions or hundreds of millions of Americans? I was told no, and that answer was obviously false. »

⁴⁵² « It is very obvious when we read the Second Circuit opinion that they mean a relatively short time, not a year. »

⁴⁵³ « the bulk collection program was only important after the fact in one case--and that was not a terrorist attack. »

incluant la section 215 et la section 702 [du FISA]. (...) La collecte de masse de métadonnées téléphoniques n'a joué qu'un rôle mineur voire nul dans la plupart des ces interruptions. »⁴⁵⁴ (Heinrich cité par Congressional record – Senate, 2015b : 3338.) Heinrich cite ensuite *Klayman v. Obama* qui dresse la même conclusion, évoquant les doutes sérieux sur l'efficacité de la section 215 en cas de risque terroriste imminent (*ibidem*).

La discussion du Freedom act génère cependant des arguments spécifiques, liés à ses dispositions assouplissantes. Le rétablissement des trois sections ne fait que peu débat. Même les assouplisseurs intransigeants ne proposent pas d'abroger le Patriot act.

Le plus gros du débat porte sur la collecte de masse de métadonnées. Reprenant l'argument classique des durcisseurs, Burr réaffirme que les métadonnées ne sont pas protégées par le quatrième amendement, en vertu de l'arrêt *Smith v. Maryland*, et qu'il faut un numéro de « terroriste » étranger pour lancer une requête dans la base de données. Restreindre leur collecte revient à créer « d'inutiles contretemps et obstacles dans nos efforts de protéger le peuple américain. »⁴⁵⁵ (Hatch cité par Congressional record – Senate, 2015f : 3440.) Dans ces conditions, laisser aux opérateurs la liberté de collecter les métadonnées est dangereux : plusieurs pourraient vouloir proposer à leurs clients de ne pas les enregistrer comme argument commercial, pénalisant la N.S.A. (Collins citée par Congressional record – Senate, 2015e : 3422 ; Coats cité par *idem* : 3436). Enfin, ils craignent que le délai de six mois pour mettre au point un programme permettant d'interroger les bases de données des opérateurs après la ne soit trop court et n'entraîne une interruption temporaire de la collecte (Burr cité dans *idem* : 3432).

⁴⁵⁴ « those numbers conflated multiple different programs, including authorities under section 215 and different authorities under section 702. (...) The bulk phone records collection program under section 215 of the USA PATRIOT Act played little or no role in most of these disruptions. »

⁴⁵⁵ « One of the fundamental flaws of the USA FREEDOM Act is its creation of unnecessary delays and impediments to our efforts to protect the American people. »

Les durcisseurs tentent également de convaincre les assouplisseurs que leur position est contradictoire. Collins explique que les entreprises privées sont plus facilement piratables et fréquemment piratées que les agences de renseignement, et conclut : « Je me demande bien comment on peut dire que les données téléphoniques sont plus en sécurité entre les mains de 1 400 compagnies de télécoms et 160 opérateurs sans fil que dans une base de données sécurisée de la N.S.A. qui ne peut être interrogée que par 34 fonctionnaires sélectionnés et entraînés et sous la supervision d'un juge fédéral. »⁴⁵⁶ (*idem* : 3422.)

Les durcisseurs objectent enfin à la présence d'*amici curiae*. La section 401 de la loi dispose que la FISC « désignera un individu (...) pour servir d'*amicus curiae* »⁴⁵⁷ en cas d'interprétation nouvelle ou significative de la loi. Burr comprend que cette obligation existe en tout temps : « À de nombreux endroits, le texte dit que la cour fournira un *amicus curiae*. Je ne suis pas avocat mais pour moi, « fournira » est synonyme de « doit fournir ». Les cours nous ont dit que ce sera encombrant, difficile et retardera la procédure. »⁴⁵⁸ (Congressional record – Senate, 2015d : 3389.) Les durcisseurs craignent en effet que les *amici curiae* ne contestent les demandes de surveillance, alors qu'à ce stade préliminaire de l'enquête le débat contradictoire n'a pas lieu d'être, comme le dit Cornyn (Congressional record – Senate, 2015e : 3428.)

Les assouplisseurs contestent ces objections. Pour Wyden, la collecte de métadonnées « représente une menace à nos libertés »⁴⁵⁹ (Congressional record – Senate, 2015b : 3336) car, comme l'explique Leahy, les scientifiques montrent déjà « la puissance des métadonnées » et « la frontière de plus en plus floue entre le

⁴⁵⁶ « I am truly perplexed that anyone would argue that telephone data are better protected in the hands of 1,400 telecom companies and 160 wireless carriers than in a secure NSA database that only 34 carefully vetted and trained employees are allowed to query under the supervision of a Federal judge. »

⁴⁵⁷ « shall appoint an individual (...) to serve as *amicus curiae*. »

⁴⁵⁸ « in numerous places, it says that the courts shall provide a friend of the court. I am not a lawyer, but my understanding from those who are lawyers is that « shall » is an indication of « you must. » The courts have told us that will be cumbersome and difficult and delay the ability of this process to move forward. »

⁴⁵⁹ « a program such as this (...) represents a threat to our liberty. »

contenu et les métadonnées à l'ère numérique. »⁴⁶⁰ (Congressional record – Senate, 2015e : 3425) Une position confirmée par au moins une expérience scientifique récente : « Nos résultats soutiennent fortement l'idée selon laquelle les métadonnées téléphoniques sont extraordinairement sensibles, surtout quand elles sont exploitées avec tout un spectre de données publiques (...) [Ils] sont univoques : la surveillance des métadonnées téléphoniques a un impact significatif sur la vie privée. Elles sont densément interconnectées, facilement réidentifiables⁴⁶¹ et permettent de trouver sans problème des lieux, des relations et des inférences sensibles. »⁴⁶² (Mayer *et al.*, 2016 : 5540.)

Concernant le risque de sécurité concernant la détention des métadonnées par les opérateurs, les assouplisseurs restent muets. On ne peut que conjecturer sur les objections opposables aux durcisseurs sur ce point (données protégées par leur éparpillement ? Accroissement de leur protection par l'effet de la concurrence ?)

À propos des *amici curiae*, Blumenthal rappelle que leur présence n'est obligatoire qu'à la condition expresse⁴⁶³ d'être en présence d'une interprétations nouvelles ou significatives (Congressional record – Senate, 2015e : 3431). La FISC n'est pas un grand jury mais un tribunal, en droit de solliciter l'avis d'*amici curiae*, dont le rôle n'est pas de défendre les cibles de surveillance mais d'éclairer la cour (*ibidem*). La lettre de la loi est claire quant aux conditions qui les rendent obligatoires et celles qui permettent à la cour de s'en passer. De surcroît, Leahy, Heinrich et Wyden rappellent qu'il existe une procédure d'urgence permettant d'utiliser la section 215 sans mandat de la FISC, avec validation rétroactive (Congressional record – Senate, 2015b : 3336, 3338 ; Congressional record – Senate, 2015f : 3442).

⁴⁶⁰ « A technologist and computer scientist provided testimony to illustrate the power of metadata and the blurring distinction between content and metadata in the digital age. »

⁴⁶¹ C'est-à-dire l'identification d'un individu à partir de son numéro grâce au croisement de données.

⁴⁶² « Our results lend strong support to the view that telephone metadata is extraordinarily sensitive, especially when paired with a broad array of readily available information. (...) The results of our study are unambiguous: there are significant privacy impacts associated with telephone metadata surveillance. Telephone metadata is densely interconnected, easily reidentifiable, and trivially gives rise to location, relationship, and sensitive inferences. »

⁴⁶³ Et même dans ce cas, la cour peut s'en passer sur avis motivé.

Cette analyse montre que les assouplisseurs, quoique rhétoriquement dominants, rencontrent une résistance solide au Sénat. Ce n'est qu'à cause du scandale Snowden et de quelques décisions de justice favorables qu'ils peuvent partiellement enrayer le durcissement. Dans cette lutte, les arguments des deux camps demeurent constants par rapport à 2011 et conservent une cohérence interne : les assouplisseurs invoquent des abus de principe (sans dommages matériels) et les durcisseurs refusent toute idée de retour à un état pré-11 Septembre sans abus spécifique entraînant des dommages matériels. L'enjeu est donc toujours celui de la normalisation de *l'application permanente de pouvoirs d'exception par l'État*.

8.3.3 Conclusion : le rôle inébranlable de la faille plutôt que l'opinion dans la législation antiterroriste

En conclusion, l'analyse des débats du Freedom act livre des conclusions permettant de vérifier en grande partie les hypothèses.

Les Prétextes de Liberté et d'Urgence reprennent les éléments anticipés dans n_1 (une faille de légitimité incite les partisans de l'assouplissement à proposer une loi). Face à l'ampleur du scandale Snowden, les assouplisseurs font du rétablissement de la légitimité de l'antiterrorisme une priorité. Un nombre suffisant d'anciens durcisseurs deviennent également assouplisseurs. Cette faille de légitimité est bien invoquée, et ce de manière inquiétante mais n'est jamais mesurée ni quantifiée. Enfin, les objections des opposants (aucun abus spécifique, objections sur la pratique réelle des trois sections, risques contre la vie privée encourus par la collecte privée des métadonnées) ne sont pas réfutées. Réciproquement, le Prétexte de Sécurité est largement employés par les opposants, qui font du rétablissement des trois sections sans réforme une nécessité et dressent un tableau inquiétant d'un antiterrorisme se battant avec « les mains dans le dos », sans réfuter les objections d'inefficacité (validation de n_1).

Les Fondements reprennent les éléments anticipés dans n_2 (les parlementaires déplacent le débat sur le terrain paralogique. Les assouplisseurs invoquent à nouveau les Pères fondateurs (Franklin, Madison) et affirment sans l'étayer que la loi va rétablir l'équilibre entre sécurité et liberté, alors que seule la moitié des mesures prévues sont paramétrées. Les assouplisseurs multiplient les sophismes : appel au peuple (Opinion), appel à la terreur (les abus pourraient se multiplier), argument d'autorité est fortement utilisé (Consensus bipartisan). Les durcisseurs recourent aux sophismes habituels (validation de n_2) : généralisations abusives (quelques dizaines d'utilisations de la section 215 démontrent son efficacité, la section 6001(d) est considérée comme efficace alors qu'elle n'a jamais été utilisée), argument du silence (l'absence de preuve d'abus vaut preuve de l'absence d'abus), appel à la terreur (l'obstruction de Paul (KY) fait augmenter le risque terroriste, les *amici curiae* vont faciliter le terrorisme). La surreprésentation des sophismes dans les chambres adoptant le moins bien les textes laisse penser que qu'il existe une corrélation positive entre l'âpreté du débat et la baisse de rigueur des arguments.

Les Promotions reprennent les éléments anticipés dans n_3 (les partisans de l'assouplissement promeuvent le principe de redevabilité). L'encadrement des pouvoirs étendus est présenté comme un gain immédiat et décisif, bien que partiellement paramétré (dans le cas des restrictions effectives et immédiates des titres I, II et V). Les durcisseurs estiment eux que le rétablissement des trois sections produit un gain de sécurité immédiat et décisif alors même que les données censées prouver leur efficacité sont contestées au cours des débats (validation de n_3).

Pour résumer cette partie de la démonstration, l'analyse des débats du Freedom act confirme en bonne partie l'hypothèse du rôle de la culture stratégique dans la formation de l'antiterrorisme. Comme les chapitres six et sept, ce chapitre confirme la réfutation de l'hypothèse ascendante de la formation de l'antiterrorisme (par la demande de sécurité). Si l'opinion publique est invoquée par moments par les durcisseurs, ceux-ci craignent également qu'elle ne leur soit défavorable. De fait, l'opinion est invoquée principalement par les assouplisseurs et, secondairement, par

des durcisseurs vaincus. Autrement dit, et cette proposition est valide pour les trois lois examinées (voir note 390), *l'opinion n'est jamais invoquée par des élus parvenant à durcir la loi*. Ainsi, elle apparaît comme un argument de dernier recours dans un débat à l'issue serrée. Il s'agit donc d'un facteur dont l'impact est soit réel mais à dissimuler soit faible.

Comparée à la culture stratégique au sens large, la culture stratégique antiterroriste repérable en 2015 est restrictive au même titre que celle de 2001, en manifestant deux des trois éléments identifiés. Comme en 2001 et 2011, les quelques références aux solutions techniques ne permettent pas de dire que la culture stratégique antiterroriste fait manifestement preuve de fétichisme technologique. Cependant, comme en 2001 mais à la différence de 2011, on perçoit des preuves d'exceptionnalisme chez les assouplisseurs : les valeurs démocratiques américaines sont à garantir contre les tentations autoritaires. Le volontarisme décisif se retrouve également en 2015, du côté des assouplisseurs (les gains en redevabilité seront immédiats et importants) comme du côté des durcisseurs (les gains en sécurité seront immédiats et importants si les trois sections sont prorogées).

En définitive, l'analyse des tensions entre durcisseurs et assouplisseurs montre une forte continuité entre 2001, 2011 et 2015. La faille de sécurité de 2015, identique à celle de 2011, ne conduit pas au même résultat en raison de la force plus grande de la faille de légitimité. Pourtant les arguments sont similaires et le dialogue de sourds se poursuit, les élus ne répondant que rarement aux arguments adverses de manière directe. Après une quinzaine d'années de normalisation du durcissement, les décisions de justice et révélations publiques défavorables s'accumulant, les assouplisseurs se trouvent finalement bien placés pour rétablir le statut d'exceptionnalité des pouvoirs étendus en 2001.

CONCLUSION

DU CONTROLE DE SOCIETES VULNERABLES AU RISQUE SYSTEMIQUE IMPREVISIBLE

Au terme de la démonstration, il est nécessaire de rappeler la mission que s'était donnée cette thèse. Elle avait pour but d'améliorer la compréhension des causes expliquant les modalités prises par les politiques antiterroristes. Elle s'inscrit loin des hypothèses réalistes, faisant de l'antiterrorisme une réponse rationnelle dont la forme est déterminée par la nature de la menace. Elle s'inscrit également en faux des hypothèses de la prise de décision rationnelle, faisant du durcissement législatif une réponse rationnelle à une demande (irrationnelle) de sécurité de la part de la population. En contrepoint de ces approches les considérant comme des acteurs rationnels, cette thèse montre que les dirigeants peuvent être décrits comme des agents mettant en œuvre des principes d'action partiellement contradictoires (coercition / redevabilité) remplissant des fonctions rendues nécessaires dans un régime représentatif (contrôle / légitimation) et mus par des déclencheurs extérieurs (faille de sécurité / faille de légitimité). On observe donc la tension entre deux cultures stratégiques opposées (sécurité / liberté), tension dont la résolution échappe partiellement aux agents puisqu'elles dépendent de la nature des failles, réelles ou perçues, identifiées par les dirigeants. C'est ainsi que toute faille de sécurité identifiée engendre un cycle de durcissement continu, qui n'est que ponctuellement freiné par l'assouplissement résultant de l'identification d'une faille de légitimité majeure, mécanisme que l'on a appelé hystérésis avec effet de cliquet.

Il est notable que les failles de légitimité émanent des contrepouvoirs formels (Cour suprême, élus) ou informels (société civile, lanceurs d'alerte, médias) du régime représentatif américain. On en conclut que l'intensité de l'assouplissement est l'exacte mesure de la force du corps politique américain face aux institutions qu'il a créées. Institutions dont, dans le modèle que nous proposons, la principale motivation

en matière antiterroriste est l'extension irréversible d'une simulation de contrôle légitime. Chaque faille de sécurité identifiée engendre rapidement une ou plusieurs lois durcissantes, sans que la demande de sécurité de la population, mesurée par la popularité des mesures discutées, ne soit corrélée (en l'occurrence en augmentation). Inversement, chaque faille de légitimité identifiée engendre tardivement une loi partiellement assouplissante, là encore sans que la demande de sécurité de la population, mesurée par la popularité des mesures discutées, ne soit corrélée (en l'occurrence en baisse).

De la sorte, c'est bien la faille qui déclenche le processus de durcissement ou d'assouplissement. Dans le premier cas, avec l'appui de l'opinion publique, fort au début et hésitant par la suite, les dirigeants étendent les pouvoirs de l'État sans réelle opposition. Cette extension est assortie de contrepoids faibles ou absents, faisant reposer la prévention des abus de ces pouvoirs non sur le droit et la procédure mais sur la bonne foi des forces de police et de renseignement, c'est-à-dire sur la morale et, *in fine*, l'arbitraire. Dans le deuxième cas, les dirigeants rétablissent les pouvoirs étendus de l'État tout en encadrant certains, l'opinion publique soutenant fortement à la fois le rétablissement et l'encadrement. Les contrepoids sont plus nombreux mais ils laissent une marge d'interprétation à l'exécutif, ce qui rend leur effectivité sujette à caution.

On en déduit, *a minima*, qu'aucune trace significative indiquant l'existence d'un processus ascendant (*bottom-up*) n'a pu être décelée par la démonstration. La démonstration soutient plutôt l'hypothèse selon laquelle le durcissement et l'assouplissement sont bien des processus descendants (*top-down*). En effet, les preuves indiquant un phénomène descendant sont plus nombreuses que les preuves indiquant un phénomène ascendant. Se retrouve donc infirmée⁴⁶⁴ l'hypothèse de Harvey ou de Mueller, qui font l'un et l'autre du durcissement un processus

⁴⁶⁴ Cela signifie qu'après la démonstration, la probabilité actualisée de véracité de l'hypothèse ascendante a diminué. Cela ne signifie pas qu'elle soit formellement réfutée. *A contrario*, la probabilité de véracité de l'hypothèse descendante a augmenté, sans être formellement démontrée.

ascendant (voir respectivement les notes 62 et 63). De la sorte, contrairement à l'hypothèse utilitariste d'Harvey, l'offre de sécurité excédera toujours la demande de sécurité. Autrement dit, les dirigeants ne sont pas des acteurs rationnels soumis à des pressions irrationnelles venant de l'opinion. Ils sont aussi « irrationnels » que l'opinion, c'est-à-dire soumis aux mêmes biais cognitifs que « l'individu lambda ». Ils disposent toutefois de meilleures informations, comme l'indique le fait que la majorité des élus impliqués dans les débats appartiennent aux commissions des affaires juridiques ou du renseignement. Mais ils ne disposent pas de meilleures solutions et sont incités à adopter celles qui leur sont proposées par le complexe sécuritaro-industriel. En l'occurrence, le Patriot act était largement écrit avant le 11 Septembre, ce qui confirme l'activisme de ce complexe et la sincérité de la volonté de contrôle des élus, au-delà des événements circonstanciels de l'automne 2001 (faible popularité du président Bush élu en 2000, majorité démocrate au Sénat). Celui-ci peut donc s'étendre, même après un échec mis en lumière par la faille de sécurité⁴⁶⁵.

Les biais cognitifs affectant les dirigeants sont largement représentés, comme le montrent les conclusions des chapitres six à huit à propos des Fondements employés par les élus au service de leurs arguments. En plus des paralogismes identifiés, les débats du Patriot sunsets extension act et du Freedom act montrent des orateurs fortement soumis à un biais de confirmation. Assouplisseurs comme durcisseurs ont des préférences sur l'état final de la législation. À partir de ce résultat désiré, ils sélectionnent les faits qui permettent de le justifier (présence d'abus pour les premiers, efficacité des trois sections pour les seconds), alors que ces faits sont partiellement contradictoires et que ces contradictions ne sont pas résolues dans les débats. Sans grande surprise, les paralogismes sont d'autant plus employés que le texte est âprement débattu, la rigueur du débat diminuant avec le clivage des élus. De

⁴⁶⁵ Trotignon (2015) estime qu'il existe un effet d'aubaine lors d'un attentat réussi, l'échec étant récompensé par un accroissement des moyens : « Renforcer sans fin des structures prises en défaut, pour le seul bénéfice de montrer qu'on le fait, n'offre aucune garantie de succès, ou même d'efficacité accrue. Certains, au sein même des services, n'hésitent d'ailleurs pas à évoquer une véritable prime à la casse. »

manière surprenante, on ne retrouve pratiquement pas d'appel au peuple ou à la terreur et très peu d'arguments d'autorité qui pourtant auraient été aisés à invoquer, suggérant des élus commettant des paralogismes sont de bonne foi. En résumé, tous les élus sont soumis à des biais cognitifs communs, sans grande distinction entre durcisseurs et assouplisseurs. Autrement dit, la culture stratégique ne permet pas de prédire les biais cognitifs qui affecteront la prise de décision, si ce n'est que l'opinion publique n'est pas un argument de choix.

Cette thèse montre donc la pertinence des normes et de l'identité, et plus particulièrement la culture stratégique, pour expliquer des prises de décision. Loin des explications utilitaristes et organisationnelles, le concept de culture offre une explication suffisante de l'évolution de la législation antiterroriste américaine depuis le 11 Septembre. La culture stratégique antiterroriste s'inscrit dans la culture stratégique au sens large, en reprenant deux des éléments habituellement identifiés par la littérature (exceptionnalisme et volontarisme décisif). Cependant, ces éléments très généraux se présentent comme des descriptions *a posteriori*. Le véritable contenu explicatif de la culture stratégique réside dans la spécificité que le concept prend en matière antiterroriste : la culture « sécurité » contre la culture « liberté », dont la prééminence successive dépend de la faille initiale (de sécurité ou de légitimité).

À la suite de ce résumé sommaire de la thèse, trois réflexions conclusives sont détaillées, par ordre croissant de généralité. Premièrement, il est nécessaire de récapituler les résultats obtenus de manière diachronique (du point de vue de la culture stratégique), afin de restituer une adéquation de sens à l'adéquation causale livrée dans la démonstration. Ensuite, on présente les conditions de généralisation des hypothèses et des conclusions du cas américain à d'autres pays en matière antiterroriste. Après cela, on montre les leçons que l'analyse de la formation de la politique antiterroriste peut apporter de manière plus générale à la science politique, notamment la façon dont la rationalité limitée de la politique antiterroriste rend saillante certaines limites des régimes représentatifs contemporains.

9.1 Récapitulation diachronique de la démonstration de l'hypothèse

Dans la section Techniques de collecte et d'analyse de données du chapitre quatre, on disait que la conclusion donnerait l'adéquation de sens à l'hypothèse dont l'adéquation causale allait être démontrée dans les chapitres six à huit. Pour chacune des trois lois, on a montré comment le mécanisme causal permettait de reconstruire le processus de formation de la législation antiterroriste américaine. Parallèlement, l'hypothèse de l'impact de la culture stratégique implique de procéder à une analyse diachronique, c'est-à-dire qui traite l'évolution de la politique antiterroriste depuis 2001. De la sorte, il est à présent nécessaire de livrer une analyse de l'articulation des deux cultures stratégiques en tension depuis 2001. L'analyse diachronique par la culture stratégique permet de fournir l'adéquation de sens globale à l'adéquation causale montrée au cas par cas.

L'évolution de la tension entre les deux cultures stratégiques durcissante et assouplissante est schématisée⁴⁶⁶ par le Tableau 6 (p.326). Ce tableau permet de représenter graphiquement l'évolution du rapport de force entre les deux cultures stratégiques de l'antiterrorisme.

En 2001, le durcissement fait pratiquement l'unanimité. Les assouplisseurs sont inaudibles, le débat se faisant essentiellement entre durcisseurs (D freinés ou satisfaits) et équilibristes (D vigilants). En 2011, les premiers indices d'abus et le projet de prorogation sèche fait basculer un nombre significatif d'équilibristes du côté de l'assouplissement, comme Leahy (ex-D vigilant). Ils estiment qu'il est temps d'avoir un débat de fond sur la pertinence et l'utilité des pouvoirs étendus en 2001 plutôt que de laisser carte blanche à l'exécutif. Le débat n'est plus technique (quelles mesures sont à instaurer ?) mais politique : veut-on normaliser des pouvoirs d'exception en les prorogeant sans les remettre en question ? Cependant, l'offensive

⁴⁶⁶ Chaque ligne indique le rapport de force approximatif (majorité durcissante écrasante en 2001, courte majorité durcissante en 2011, forte majorité assouplissante en 2015). La taille des cases n'est pas fidèlement proportionnelle au nombre d'élus qui les composent.

des assouplisseurs échoue face au risque de voir échoir les trois sections. L'unanimité a cédé mais le débat demeure un dialogue de sourds. En 2015, le scandale Snowden et plusieurs décisions de justice alimentent les assouplisseurs. Leur offensive reprend, rendant leur position largement audible et légitime. De la sorte, les assouplisseurs parviennent à rallier des durcisseurs soumis à une forte pression pour relégitimer l'antiterrorisme, comme Sensenbrenner (ex-D satisfait). Ne demeurent qu'une minorité de durcisseurs intransigeants (60% des sénateurs républicains) pour s'opposer aux mesures d'assouplissement. L'assouplissement l'emporte pour la première fois mais le débat demeure un dialogue de sourds.

Tableau 6 : Schéma de l'évolution du rapport de force entre durcissement et assouplissement⁴⁶⁷

2001	D freinés		D satisfaits		D vigilants			A
2011	D freinés		D satisfaits				A (dont ex-D vigilants)	
2015	A intr.	D intr.	D résolu	D déterminés	A vigilants (dont ex-D satisfaits)		A satisfaits	A freinés

Au-delà de la tension entre les deux cultures stratégiques, deux traits sont partagés qui dépassent le clivage entre les deux cultures stratégiques. Le premier est l'absence de toute revendication de retour à l'état de la législation pré-11 Septembre. Même les assouplisseurs intransigeants ne le réclament pas, quand bien même ils le souhaiteraient intérieurement. Réciproquement, dans les débats sur le Freedom act, même les durcisseurs font la promotion de la redevabilité. Une partie des mesures durcissantes qui sont paramétrées font consensus (lutte contre le blanchiment, ajouts d'agents à la frontière Nord, recrutement d'arabisants, etc.)

⁴⁶⁷ Légende : « A » : assouplisseur ; « D » : durcisseur ; « A intr. » : assouplisseur intransigeant ; « D intr. » : durcisseur intransigeant. En gris foncé, le vote motivé par le durcissement ; en gris clair, le vote motivé par l'assouplissement. À gauche de la double barre : vote pour le Patriot act, pour le Patriot sunsets extension act, contre le Freedom act. À droite de la double barre : vote contre le Patriot act, contre le Patriot sunsets extension act, pour le Freedom act.

Deuxième trait commun, l'absence de recours systématique à l'opinion. À deux reprises, en 2001 et 2011, les durcisseurs l'emportent sans y recourir. Seuls les assouplisseurs y ont recours, en vain. En 2015, les deux camps l'invoquent à quelques reprises, en en tirant des interprétations contradictoires, chacun pensant que l'opinion publique soutient sa position (l'opinion étant en réalité divisée). Le point commun aux trois cas est que les durcisseurs vainqueurs n'y ont presque jamais recours.

En ce sens, le principe de coercition et de redevabilité sont objectivement complémentaires, même si le clivage entre durcisseurs et assouplisseurs peut être subjectivement vécu comme profond ou irréconciliable par les élus. Indépendamment de leurs convictions, la tension entre ces deux principes permet de remplir deux fonctions politiques essentielles : le contrôle du risque et la légitimation de ce contrôle. La dialectique entre contrôle et légitimation permet concrètement d'étendre les pouvoirs de l'État jusqu'aux limites de ce que la société considère comme légitime, pourvu qu'elle parvienne à connaître l'étendue de ces pouvoirs (révélations de Snowden) et à les faire condamner en justice.

L'extension quasiment irréversible des pouvoirs de l'État ne saurait être uniquement l'effet de la culture stratégique. L'effet d'inertie des institutions, qui tendent à conserver ou accroître leur périmètre d'action, est bien à l'œuvre. Les mesures durcissantes sont particulièrement difficiles à chiffrer ou paramétrer : il est donc difficile de montrer qu'elles sont manifestement erronées ; le coût en termes de liberté perdue est lui aussi très difficile à chiffrer ou paramétrer.

Dans un contexte de risque permanent, les élus vont donc identifier bien plus souvent des failles de sécurité que des failles de légitimité. Et les institutions vont profiter de ces failles pour réclamer plus de pouvoirs à des élus empressés de rétablir une simulation de contrôle du risque terroriste. Certes, offrir une simulation de contrôle à défaut d'une réalité de contrôle peut contribuer à renforcer le moral de la société ciblée : « la posture est importante : elle envoie un mélange de fermeté (...) et de mobilisation, et elle participe d'un processus d'auto-réassurance. Peu importe, après tout, que cette posture repose ou pas sur des capacités tangibles. » (Trotignon,

2015). Et le « renforcement des moyens (...) est surtout la réponse la plus simple à mettre en œuvre, en particulier grâce à l'émotion des élus et de la population, choqués, inquiets, impatients de connaître la réponse de l'État. Décidée rapidement, celle-ci est aussi la plus visible politiquement, et donc la plus rentable. » (*Ibidem.*)

Mais, comme le précise l'auteur, « l'émotion » est partagée par les élus comme par la population, qui attend une « réponse de l'État ». Or, le contenu de cette demande de la population n'est pas connu : la peur peut entraîner une demande de sécurité, la colère une demande de vengeance (Liberman, 2011). Et l'opinion peut se montrer capable d'accepter la faillibilité de l'antiterrorisme : l'opinion américaine en 2003 se montre modérément confiante dans l'efficacité de la réponse de l'État et dans sa capacité à empêcher une attaque majeure (Herron et Jenkins-Smith, 2006 : 76, 86-89), nie que le risque lui a fait changer ses habitudes (*idem* : 91-93) et est consciente que le 11 Septembre a rendu la population plus méfiante et prompte à céder ses libertés (*idem* : 90). En résumé, en dehors des périodes immédiatement consécutives à une attaque, l'opinion est capable de voir le piège de la surréaction au terrorisme et l'irréalisme des promesses de sécurité.

Pourtant, défendant la posture de réassurance, Trotignon (2015) poursuit : « le temps de la guerre n'est pas celui de la vérité. » Une telle démarche, aussi peu soucieuse de la redevabilité attendue d'un régime représentatif, est de nature à saper la légitimité de l'État et la résilience de la société, en particulier dans le cas du terrorisme qui implique une « guerre sans fin » (Tertrais, 2006) et donc une absence de vérité sans fin. Se repose donc de manière plus aiguë la question posée en introduction : et si la critique de la faillite gouvernementale après un attentat reflétait moins la demande de sécurité accrue de la population que sa frustration face à l'inefficacité apparente des coûts et sacrifices consentis auparavant pour le prévenir ?

S'il est indéniable que les dirigeants sont soumis, après une attaque, à une pression d'agir, les preuves manquent pour affirmer : que cette pression provient de l'opinion ; que les mesures adoptées étaient réclamées ; que l'opinion, fluctuante, explique l'antiterrorisme, en durcissement quasiment constant. Par contraste,

l'antiterrorisme s'explique par la volonté, initiée par les dirigeants et soutenue par l'opinion, de maximiser le contrôle d'un environnement incertain jusqu'à franchir les limites de ce que le corps social peut accepter comme intrusion.

Les données récoltées et interprétées dans la troisième partie de cette thèse soutiennent ainsi le modèle d'hystérésis avec effet de cliquet (voir Figure 2 p.125). Le durcissement se poursuit même après la fin du stimulus provoqué par la hausse de la demande de sécurité; réciproquement, ce n'est qu'après un délai que l'assouplissement se déclenche sous le stimulus d'une baisse de la demande de sécurité et d'une hausse de la demande de redevabilité. L'effet de cliquet signifie que l'offre de sécurité ne redescend pas au niveau initial (point A). De la sorte, toute hausse ultérieure de la demande de sécurité stimulera l'offre à partir du niveau déjà élevé mais pas maximal (point E) atteint lors du cycle actuel. On prévoit qu'à la prochaine faille de sécurité s'ensuivra un nouveau cycle de durcissement prolongé jusqu'à ce qu'une faille de légitimité majeure conduise à un assouplissement partiel. L'effet de cliquet aura cependant conduit à un niveau de durcissement toujours plus grand, le durcissement augmentant plus vite que l'assouplissement à chaque cycle.

En somme, cette thèse rend crédible et sérieux un modèle alternatif de l'antiterrorisme, qui s'offre à la réfutation ou la confirmation par la communauté scientifique, et qui se formule de la manière suivante : *la principale motivation du législateur américain en matière antiterroriste est l'extension irréversible d'une simulation de contrôle légitime par l'application permanente de pouvoirs d'exception par l'État.*

9.2 Conditions de généralisation aux autres pays

Cette thèse suit une ligne de crête épistémologique, entre approfondissement et élargissement. En d'autres termes, elle en dit moins sur les États-Unis qu'il était possible de le faire pour permettre l'application de son moteur méthodologique à d'autres pays, en conformité avec de drastiques conditions de généralisation.

Approfondissement et élargissement sont deux objectifs scientifiques sont à la fois désirables et mutuellement exclusifs. L'approfondissement d'un cas particulier par une analyse qualitative est la conséquence du cadre théorique institutionnaliste historique (voir note 92). L'élargissement de l'analyse implique un effort en sens inverse : gommer certaines spécificités du cas particulier à travers un modèle « générique » apte à être appliqué, sous certaines conditions, à d'autres cas. La méthodologie de reconstruction de processus permet de dresser une passerelle entre analyse approfondie d'un cas et établissement des conditions de généralisation du mécanisme causal.

Afin de déterminer les conditions d'élargissement du modèle et des conclusions de l'analyse, il est nécessaire de distinguer les éléments spécifiques au cas américain des éléments génériques, applicables à d'autres cas.

Du point de vue théorique, le concept de culture stratégique est généralisable. Il a même été historiquement construit par des chercheurs anglo-saxons pour être appliqué à d'autres pays : Gray et Johnston l'ont utilisé pour étudier la guerre froide et comprendre comment la rationalité ne se manifestait pas de façon universelle. L'institutionnalisme historique appliqué au Congrès est lui aussi généralisable à des régimes représentatifs, chaque cas menant à des conclusions spécifiques liées à l'histoire de ses institutions. En n'adoptant pas une approche théorique spécifique aux États-Unis, comme l'*American political development* (Gagnon, 2013), cette thèse substitue une part d'élargissement du sujet à une part d'approfondissement.

Du point de vue méthodologique, la reconstruction de process permet d'établir des inférences causales valables exclusivement pour les cas identifiés. Tout autre pays dans lequel on observe une condition X (faible de sécurité) et X' (faible de légitimité) et un résultat Y (durcissement) et Y' (assouplissement) doit conduire, à partir d'une analyse idiosyncrasique de ce pays, à l'élaboration d'un mécanisme causal spécifique. Cependant, le mécanisme causal de cette thèse mobilise des concepts originaux (voir Tableau 2 p. 120) ainsi qu'un modèle d'hystérésis avec effet

de cliquet (voir Figure 2 p. 125) que rien n'interdit d'appliquer à d'autres pays si les faits le soutiennent.

Les paramètres à contrôler pour appliquer le modèle à d'autres pays sont liés aux concepts originaux : propension à identifier des failles de sécurité et de légitimité ; facilité à invoquer la sécurité et la liberté comme prétextes à l'action ; force de mobilisation des principes de coercition et de redevabilité ; et adéquation des fonctions de contrôle et de légitimation avec ce qui est attendu des dirigeants.

Afin d'illustrer ces différences de paramètres, on peut imaginer plusieurs scénarios. Il est probable de supposer que la série de paramètres liée à la sécurité est invariante : les failles de sécurité sont souvent identifiées, que la sécurité est facile à invoquer, que le principe de coercition mobilise fortement et que la fonction de contrôle est toujours attendue des dirigeants. De la sorte, la série de paramètres qui varie est celle qui est liée à la liberté. À partir d'un indicateur comme l'indice de démocratie créé en 2006 par l'Economist intelligence unit, on peut imaginer quatre scénarios.

Le premier scénario est celui d'un régime représentatif fortement redevable. La division du pouvoir est forte : le législateur contrôle régulièrement et scrupuleusement les actions de l'exécutif, le pouvoir judiciaire est indépendant, la société civile est organisée et a les moyens de faire pression sur l'exécutif. La démonstration montre que le cas américain entre dans cette catégorie, même si d'autres États sont plus fortement redevables⁴⁶⁸. Dans ce cas, on observe que, malgré les institutions, valeurs et pratiques favorables à l'assouplissement, celui-ci ne survient que partiellement.

Le deuxième scénario est celui d'un régime représentatif redevable. Les paramètres d'un régime fortement redevable sont présents mais moins intensément : l'exécutif est moins contrôlé, le législateur a moins de pouvoir de contrôle, le pouvoir

⁴⁶⁸ Selon l'indice de démocratie 2015, on retrouve dans la catégorie « démocratie accomplie » (*full democracy*) notamment les États-Unis, la Scandinavie, le Canada, l'Australie, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Espagne (Economist intelligence unit, 2016 : 4).

judiciaire n'est pas totalement indépendant, la société civile est moins active ou libre⁴⁶⁹. Dans ce cas, on peut prédire un durcissement plus fort et un assouplissement plus modeste.

Le troisième scénario est celui d'un régime superficiellement représentatif. Les paramètres d'un régime redevable sont présents mais moins intensément : l'exécutif domine et dresse les limites des autres pouvoirs, la société civile est réprimée⁴⁷⁰. Dans ce cas, on peut prédire un durcissement majeur, pas d'assouplissement, et un risque d'instabilité du régime.

Le quatrième scénario est celui d'un régime autoritaire. Les paramètres d'un régime redevable sont inexistants et l'exécutif n'est limité que par les risques de contestation violente⁴⁷¹. Dans ce cas, on peut prédire un durcissement maximal, pas d'assouplissement et un risque important d'instabilité du régime camouflé par la répression permanente.

Pour affiner ces scénarios sommaires, il est nécessaire de considérer l'interaction de l'antiterrorisme avec le terrorisme. Il est pour cela nécessaire de postuler un modèle du terrorisme. Si aucun ne fait l'unanimité⁴⁷², le modèle de

⁴⁶⁹ Selon l'indice de démocratie 2015, on retrouve dans la catégorie « démocratie imparfaite » (*flawed democracy*) notamment la France, Israël, la Belgique, la Tunisie et l'Amérique latine (Economist intelligence unit, 2016 : 4-5).

⁴⁷⁰ Selon l'indice de démocratie 2015, on retrouve dans la catégorie « régime hybride » (*hybrid regime*) notamment la Turquie, le Pakistan et l'Irak (Economist intelligence unit, 2016 : 6-7).

⁴⁷¹ Selon l'indice de démocratie 2015, on retrouve dans la catégorie « régime autoritaire » (*authoritarian regime*) notamment la Russie, la Chine, les pays d'Asie centrale et du Golfe ainsi qu'une majeure partie de l'Afrique (Economist intelligence unit, 2016 : 7-8).

⁴⁷² On peut distinguer trois grands modèles explicatifs du terrorisme (McCormick, 2003 ; Bosi, 2012). Le premier est l'approche individuelle, qui explique le terrorisme par la démence ou la blessure narcissique, théories aujourd'hui abandonnées par manque de preuves, par la privation relative (Gurr, 1970), qui explique mal le terrorisme mais bien l'ensemble des violences politiques subéatiques, ou par la trajectoire individuelle (Horgan, 2007), qui étudie par exemple comment l'insatisfaction éthico-religieuse, si elle mène à l'insatisfaction socio-politique, conduit à la radicalisation (Skillicorn *et al.*, 2012 : 944). Le deuxième est l'approche organisationnelle, qui explique le terrorisme par la rationalité : si le terrorisme est l'utilisation stratégique de la violence pour atteindre des buts politiques, il est « le coût de la non-complaisance » (« *cost of non compliance* », Crenshaw, 1981 : 379) dans un modèle rationaliste (Chenoweth *et al.* 2009) ; mais les individus engagés dans le terrorisme peuvent aussi rechercher du lien social jusqu'alors manquant, comme de défend le modèle solidariste d'Abrahms (2008, 2013). Le troisième est l'approche systématique, qui explique le terrorisme par les

contention de l'extrémisme violent (*countering violent extremism*, C.V.E.) proposé par l'Institute for economics and peace adopte une approche systématique qui « vise à comprendre l'interrelation des facteurs de répulsion et d'attraction d'ordre social, économique, politique et idéologique pour concevoir de meilleurs programmes de prévention »⁴⁷³, le but étant de réduire le bassin d'individus décidant de passer à l'action terroriste »⁴⁷⁴ (Institute for economics and peace, 2015 : 74.) Ce modèle présente au moins deux avantages. Tout d'abord, il repose sur des corrélations statistiques, ce qui le rend robuste. Ensuite, il permet de commencer à opérationnaliser l'approche systématique du terrorisme dont le défaut est le manque de réfutabilité⁴⁷⁵.

Les corrélations sont recherchées entre divers indicateurs socio-économiques et politiques et trois catégories de pays : membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.), non-membres de l'O.C.D.E. et l'ensemble des 162 pays étudiés. Pour les pays de l'O.C.D.E., les cinq indicateurs les plus corrélés sont par ordre décroissant : attitudes hostiles à l'immigration, forte militarisation⁴⁷⁶, faible confiance en la presse, perception d'une criminalité importante et forte inégalités de revenu. Pour les pays non-membres de l'O.C.D.E., les cinq indicateurs les plus corrélés sont par ordre décroissant : existence d'un conflit en cours, manifestations violentes, environnement hostile aux entreprises, élites factionnalisées⁴⁷⁷ et historique de violence entre groupes. Pour l'ensemble des pays,

« causes profondes » (von Hippel, 2007 ; voir aussi Burgat, 2005) ou par la spécificité irréductible du jihadisme comme phénomène culturel propre au monde musulman (Cozzens, 2007).

⁴⁷³ « so as to reduce the pool of individuals that may choose to participate in terrorist activities. »

⁴⁷⁴ « C.V.E. aims to understand the interplay of the social, economic, political and ideological push and pull factors to inform prevention programs. »

⁴⁷⁵ Les causes profondes habituellement citées (pauvreté, inégalités, discriminations, etc.) apparaissent comme des conditions nécessaires mais non suffisantes. En d'autres termes, elles sont incapables de prédire le terrorisme. Cependant, elles sont fortement corrélées à la violence politique en général : entre 1970 et 1999, 80% des conflits ont éclaté dans des pays dans lesquels 60% de la population avait moins de 30 ans ; quand la jeunesse (surtout masculine) représente plus de 35% de la population, le risque de conflit et de terrorisme augmente de 150% (Gaub et Laban, 2015 : 19).

⁴⁷⁶ Inclut l'attitude envers l'armée et le désarmement et les capacités militaires.

⁴⁷⁷ Indicateur du Fund for peace montrant la polarisation et les stratégies de la corde raide construit en mesurant les luttes de pouvoir, les défections, les élections faussées et la compétition politique.

les cinq indicateurs les plus corrélés sont par ordre décroissant : griefs collectifs importants, fort climat de terreur causé par l'État, faible sécurité, violence religieuse et faible respect des droits de l'homme (Institute for economics and peace, 2015 : 69).

Ce modèle explicatif du terrorisme fonctionne comme un cercle vicieux de cinq étapes. L'étape la plus importante, son « origine », se trouve dans les griefs individuels ou collectifs, qui sont alimentés par trois à cinq facteurs (Institute for economics and peace, 2015 : 75). Trois facteurs agissent dans les pays membres de l'O.C.D.E. : le manque d'opportunités, la faible cohésion sociale et l'implication dans des conflits extérieurs. Dans les pays non-membres de l'O.C.D.E., s'ajoutent les conflits internes et un climat de terreur causé par l'État. Ces facteurs nourrissent les griefs collectifs et individuels, qui s'alignent sur des idéologies extrémistes violentes, ce qui favorise le passage à l'acte violent, entraînant une réponse de l'État qui peuvent diminuer les libertés publiques et accroître les tensions.

En intégrant les données du modèle C.V.E. aux scénarios issus du modèle d'hystérésis avec effet de cliquet, on obtient quatre prédictions.

Premièrement, prédiction la moins surprenante, plus un État génère de violence, plus il risque d'en subir en retour. Les régimes autoritaires sont les plus ciblés par le terrorisme (et les autres formes de violence subétatiques) et leur réaction plus brutale engendre une réaction plus brutale également. De manière moins évidente, on peut prédire qu'une réponse étatique moins violente peut permettre une désescalade de la violence. Certains faits confirment cette prédiction en faveur des stratégies « d'apaisement » : entre 1987 et 2004, la répression israélienne a eu une corrélation nulle ou positive avec la violence palestinienne tandis que la conciliation a été négativement corrélée (Dugan et Chenoweth, 2012).

Deuxièmement, les pays de l'O.C.D.E. peuvent facilement diminuer le risque de radicalisation sans modifier leur politique antiterroriste interne. L'implication dans un conflit extérieur est facilement évitable pour tout État n'ayant pas les moyens ni la prétention d'être une puissance mondiale aux moyens de projection militaires correspondants. Autrement dit, le terrorisme doit être compris comme un coût

supplémentaire des opérations extérieures des États, rééquilibrant la puissance entre d'un côté les États forts interventionnistes et de l'autre les États faibles et les groupes subétatiques qui s'y trouvent.

Troisièmement, l'antiterrorisme est partiellement contre-productif. Non pas seulement parce qu'il est mené imparfaitement mais en raison de la nature politique du conflit qui oppose l'État à ses contestataires violents. D'une part, en poursuivant un objectif inatteignable de contrôle du risque, l'antiterrorisme ignore la teneur politique qui suscite la mobilisation violente contre l'État. D'autre part, en durcissant la législation, l'antiterrorisme réduit nécessairement les libertés publiques de tous (accroissant la division dans la société) ou du groupe dont les contestataires se réclament les protecteurs (renforçant leur narratif de résistance à l'oppression). C'est ainsi qu'en observant la guerre d'Irak, on remarque que les « maltraitements des prisonniers d'Abou Ghraïb et de Guantanamo sont le « facteur de motivation le plus important » incitant les jihadistes étrangers à rejoindre le combat. »⁴⁷⁸ (Johnson *et al.*, 2016). Les griefs objectifs, comme l'outrage face aux maltraitements de prisonniers, se conjuguent avec des motivations personnelles. Ainsi, l'United States Institute of peace a enquêté auprès d'environ 2 000 individus ayant quitté leur pays pour combattre avec Al-Qaïda durant la guerre d'Irak et en Afghanistan. Les motivations étaient la recherche d'identité (40%), la vengeance (30%), la recherche de statut (25%) et la recherche d'aventure (5%) selon cette étude qualitative (citée par Institute for economics and peace, 2015 : 73). De manière similaire, l'O.É.I. liste six raisons pour lesquelles l'organisation « déteste et combat » son ennemi « l'Occident » (Dabiq, 2016), les trois premières se rapportant à ce qu'il est (mécréance, sécularisme et libéralisme, athéisme) et les trois autres à ce qu'il fait (insultes contre l'islam, oppression et meurtres de musulmans, invasions de pays musulmans). De la sorte, il semble qu'il faille combiner les approches organisationnelles, le terrorisme s'expliquant par une combinaison du modèle rationaliste et du modèle solidariste

⁴⁷⁸ « *The mistreatment of detainees at Abu Ghraib and Guantanamo Bay was « the single most important motivating factor » in persuading foreign jihadists to join the war.* »

(voir note 472) : si l'O.É.I. attire des jeunes qui « veulent être des rebelles avec une cause »⁴⁷⁹ (Atran, 2015b), l'État a deux leviers d'action, la cause et la volonté de rébellion. Tant que des griefs objectivement observables existeront, des réactions violentes se produiront, indépendamment des trajectoires individuelles de leurs auteurs et de leurs motivations, rationnelles ou non.

Quatrièmement, il ne peut exister qu'une politique de minimisation des dommages du terrorisme et de l'antiterrorisme (en dehors de l'extermination des contestataires). Puisque des griefs seront toujours observés, une réaction violente est toujours prévisible. Et puisque la tentation du contrôle est toujours présente, l'antiterrorisme aura toujours tendance à empiéter sur les libertés publiques et ainsi à accroître les tensions à l'origine de la réaction violente. Les solutions de minimisation des dommages sont nécessairement coûteuses, longues et incertaines (ce en quoi elles ne se différencient pas de l'antiterrorisme traditionnel). Trois solutions existent. La première est celle de la résolution politique, qui a permis de mettre un terme à de nombreux conflits séparatistes ou ethno-religieux. Le problème est que le jihadisme est une idéologie révolutionnaire ayant un objectif maximaliste, celui d'un « nouveau arabe sunnite radical »⁴⁸⁰ dont l'O.É.I. est devenue le fer de lance le plus populaire (Atran, 2015a). La deuxième est le renforcement de l'appareil judiciaire-policier et du renseignement sans restriction des libertés publiques. Après une attaque, le législateur est tenté d'accroître la masse de contenus à surveiller, au prix d'empiètement sur les libertés publiques. Or, on observe que dans de nombreuses attaques, les auteurs étaient connus voire déjà surveillés par la police ou les agences de renseignement. Pour prendre une image, on trouve déjà les aiguilles dans les bottes de foin, le problème est de les aimer ; après un attentat, au lieu de donner les moyens d'aimer, on augmente le nombre de bottes de foin à analyser. La troisième réside dans la résilience. Cela ne signifie pas simplement pour la société d'accepter que des attaques puissent survenir. Cela signifie comprendre les facteurs qui influent

⁴⁷⁹ « *appeal of ISIS to yearning young people who want to be rebels with a cause.* »

⁴⁸⁰ « *radical Arab Sunni revivalism.* »

sur le risque et décider souverainement de quelle manière agir sur ces facteurs : décider d'une intervention extérieure au prix d'un risque accru, décider des concessions en matière de libertés pour une réduction du risque, etc. La résilience requiert donc une association des gouvernés aux décisions antiterroristes et une prise en compte des résultats les mieux établis de la recherche sur le terrorisme et l'antiterrorisme. Le terrorisme est fondamentalement une violence politique et, comme toute violence politique, elle représente le coût de la non-complaisance : la résilience, c'est la société qui décide de manière éclairée le coût qu'elle est prête à payer.

9.3 Leçons utiles pour la science politique

Cette thèse n'a pas simplement vocation à être élargie à d'autres pays mais aussi à d'autres problématiques de science politique. L'existence de leçons utiles pour la science politique est le corollaire de son ontologie structurale. En effet, cette ontologie a conduit à la définition de concepts originaux de manière relativement génériques. Ils peuvent donc être utilisés avec profit dans l'explication de multiples problématiques, par exemple sur les relations entre dirigeants et opinion publique, entre gouvernants et gouvernés, sur la séparation des pouvoirs, sur les tendances autoritaires des régimes représentatifs et sur les limites du gouvernement représentatif.

Trois effets structurants sont observables, correspondant à trois des caractéristiques de l'action législative décrites dans le Tableau 2 (p.120) : déclencheur, prétexte et fonction de l'action.

Premièrement, on remarque le rôle moteur des déclencheurs. Comme on l'a précisé dans la section Hypothèse du chapitre trois, la culture stratégique n'est pas le facteur unique ni même prépondérant pour expliquer l'extension quasiment irréversible des pouvoirs de l'État. L'antiterrorisme dépend en premier ressort des événements extérieurs, les failles identifiées qui agissent comme des « crises

extérieures » provoquant « l'accession à l'hégémonie d'une certaine culture stratégique. » (Johnston, 1995 : 53). L'antiterrorisme est donc une politique de réaction, de correction et de durcissement. Le concept de faille identifiée permet de mettre en relief la vulnérabilité structurelle des États face aux attaques imprévisibles : difficulté de prévention, difficulté d'identification des vulnérabilités, difficulté d'échapper à la volonté de contrôle de l'environnement, difficulté de préserver et a fortiori d'étendre les libertés publiques. Le risque principal du terrorisme est ainsi la saturation des défenses de l'État par des attaques, qui certes ne menacent pas sa survie matérielle, mais dégradent continuellement sa cohésion morale.

Deuxièmement, on note une préférence pour la sécurité sur la liberté. L'effet des failles est en effet asymétrique (voir note 138) : des failles de sécurité mineures peuvent déclencher le durcissement quand seule une faille de légitimité majeure déclenche l'assouplissement. La culture stratégique durcissante apparaît comme une force façonnante : les choix de sécurité se structurent autour d'un fort incitatif à produire une simulation de contrôle du risque après une faille de sécurité. Par contraste, la culture stratégique assouplissante est une force modérante : l'encadrement des pouvoirs de l'État limite les choix de sécurité disponibles après une faille de légitimité majeure. Donc même à nombre égal de faille de sécurité et de failles de légitimité, un durcissement est prévisible. La force du durcissement est donc directement corrélée à l'attachement d'une société à ses libertés publiques.

Troisièmement, on observe une complémentarité entre contrôle et légitimation. Johnston définit la crise extérieure comme facteur d'accession à l'hégémonie d'une culture stratégique (*ibidem*). Cela signifie qu'un déclencheur n'est une crise que s'il conduit à une alternance de la culture stratégique en situation hégémonique. La crise se définit donc comme le changement d'état du régime antiterroriste à un moment donné. Dans le cas américain durant la période 2001-2016, cela signifie qu'on n'observe que deux crises : 2001, qui a déclenché un cycle de durcissement continu, et 2015, qui a déclenché un coup d'arrêt partiel de ce durcissement. Ces deux phases de l'antiterrorisme sont complémentaires car elles

répondent à deux fonctions nécessaires de l'action politique de l'État : le contrôle et la légitimation de ce contrôle. La fonction de contrôle détermine les agents étatiques à vouloir maximiser le contrôle du risque terroriste jusqu'à ce que les excès qui en découlent nécessairement déterminent ces mêmes agents à restaurer leur légitimité perdue en encadrant les moyens de contrôle. En conséquence, les dynamiques de durcissement et d'assouplissement dépassent les clivages partisans et les positionnements individuels. Les clivages partisans car on observe que, étant donné la suspension des règles en vigueur au Sénat lors de l'examen du Patriot act et du Freedom act, les démocrates auraient pu bloquer le premier et les républicains le second. Les positionnements individuels quand on observe l'évolution du vote des principaux élus comme (Sensenbrenner ou Leahy) entre 2001 et 2015. La dynamique déclenchée par la faille a eu suffisamment d'inertie pour être plus forte que les partis⁴⁸¹ et les individus.

L'origine des déclencheurs montre également le rôle central des institutions sur les autres types d'explication, comme le calcul rationnel, le rôle des entrepreneurs politiques ou les facteurs organisationnels. Les déclencheurs ont deux origines : une attaque extérieure (2001) et les contrepouvoirs à l'exécutif américain (2011 et 2015). Fait remarquable, les contrepouvoirs peuvent autant déclencher une faille de sécurité⁴⁸² qu'une faille de légitimité⁴⁸³. Ces contrepouvoirs émanent des institutions établies constitutionnellement dès l'origine du régime américain : séparation des pouvoirs avec un législateur ayant un véritable pouvoir de contrôle sur l'exécutif et

⁴⁸¹ Les démocrates sont certes plus enclins à l'assouplissement que les républicains. Mais le clivage partisan a moins d'influence que la faille. C'est ainsi que l'arrêt *Hamdan v. Rumsfeld* de la Cour suprême a été perçu par le Congrès républicain comme une faille de sécurité avant d'être une faille de légitimité, conduisant à l'adoption du Military commissions act de 2006. À l'inverse, le scandale Snowden a été perçu par le Congrès, toujours républicain, comme une faille de légitimité avant d'être une faille de sécurité, conduisant à l'adoption du Freedom act.

⁴⁸² C'est l'échéance de la disposition de temporisation introduite par les durcisseurs vigilants en 2001 qui conduit à l'adoption du Patriot sunsets extension act. De même, c'est la décision *Hamdan v. Rumsfeld* de la Cour suprême qui conduit à l'adoption du Military commissions act de 2006.

⁴⁸³ C'est le scandale public ainsi que les décisions de justice favorables obtenues après plainte d'O.N.G. de défense des libertés publiques qui a conduit à l'adoption du Freedom act. De même, c'est l'arrêt *Boumediene v. Bush* qui a conduit à l'adoption du Military commissions act de 2009.

un pouvoir judiciaire totalement indépendant, libertés publiques très protégées (liberté d'expression, *habeas corpus*, garanties procédurales, etc.), société civile vigilante et puissante. C'est donc avant tout grâce aux institutions de la Constitution que les libertés de la Constitution sont protégées.

Ce constat montre la que le concept de culture stratégique peut être utilisé de manière non substantialiste (immanente, monolithique, déterministe, naturalisée, éternitaire). La victoire successive des deux cultures stratégiques montre que l'hégémonie de l'une ou l'autre n'est pas engrammée dans une « essence » du législateur américain. Le concept de culture stratégique tel qu'il est ici utilisé ne cherche pas à déterminer les motivations psychologiques des agents mais établit des liens entre leurs comportements, des causes extérieures et des conséquences politiques. On évite de la sorte plusieurs biais cognitifs répandus, comme le biais fondamental d'attribution, qui consiste à surévaluer les dispositions individuelles sur les circonstances pour expliquer le comportement d'un agent.

L'ontologie structurale de cette thèse permet de dire que la politique antiterroriste correspond à une manifestation de l'*imperium*. Ce concept élaboré par Spinoza désigne « ce droit⁴⁸⁴ que définit la puissance de la multitude », c'est-à-dire que le collectif est le réservoir ultime de puissance dans le monde humain (Lordon, 2015 : 22 m. 5 s.) Partant du constat que l'humanité divisée en ensembles finis distincts, des « corps politiques », dont le tout est plus que la somme des parties, Lordon fait de l'*imperium* le principe de consistance des corps politiques (*idem* : 12 m. 30 s.) Ce principe n'est pas celui d'une transcendance (conception substantialiste⁴⁸⁵ des identités nationales, ethnies, religions, etc.) ni d'un contractualisme (conception libérale⁴⁸⁶ des sociétés) mais celui du social, qui est la production d'un excédent échappant à la volonté individuelle et collective (*idem* : 16

⁴⁸⁴ Terme synonyme ici de capacité.

⁴⁸⁵ Dont l'archétype est la « conception allemande » de la nation au XIX^e siècle.

⁴⁸⁶ Dont l'archétype est la « conception française » de la nation au XIX^e siècle, s'inspirant du contrat collectif de Rousseau et du désir de vivre ensemble de Renan, ainsi que le concept de patriotisme constitutionnel d'Habermas.

m. 46 s.) Les individus font corps sans savoir comment ils le font, ils créent des logiques sociales, comme les valeurs et les institutions, qui néanmoins s'imposent à eux (*idem* : 18 m. 50 s.) La multitude s'auto-affecte : les affects communs sont à l'origine des normes morales, valeurs et institutions de la société (Schemeil : 21, 38-39). Ce principe de totalisation n'est pas totalitaire : les appartenances, valeurs et institutions ne sont pas immuables, elles ne sont jamais adoptées de manière unanime (Lordon, 2015 : 25 m.) Pourtant, c'est bien l'affect majoritaire qui s'impose, incarné dans les institutions. C'est ainsi que les dirigeants⁴⁸⁷ sont investis de toute la puissance d'une institution, qui est la puissance de la multitude captée et cristallisée par cette institution (*idem* : 45 m. 40 s.) Ainsi, le pouvoir politique des gouvernants est la puissance captée des gouvernés, ce qui permet de dire que « nous nous asservissons à nos propres frais de puissance : l'État c'est nous » (*idem* : 47 m. 14 s.) De la sorte, tout ce qui advient dans l'ordre du politique vient toujours du bas en dernière analyse (*idem* : 48 m. 10 s.) Cette analyse concorde avec celle de La Boétie, pour qui la servitude est nécessairement volontaire, au moins en partie : « comment a-t-il aucun pouvoir sur vous, que par vous ? » (La Boétie, 2002 : 30). Pour lui, la servitude est efficace quand il y a une habitude de la servitude ou une perte de l'habitude de la liberté. Ce mécanisme d'inertie causé par une habitude reflétée par les institutions à une époque donnée : « Une « majorité » au sens d'un consensus observable dans les pratiques et dans les actes publics est rarement un état volontaire, elle est le plus souvent un assemblage composite d'habitudes et de préjugés, auxquels les gens ne tiennent pas forcément beaucoup, mais qui possèdent leur inertie. Un changement de majorité passe forcément par des stratégies minoritaires. » (Flipo, 2016.)

Les concepts d'*imperium* et d'habitude montrent à la fois la co-Constitution des structures créées par les corps politiques et qui s'imposent à eux, leur force dans

⁴⁸⁷ Les appellations archaïques (« grands hommes ») ou laudatives (« homme d'État ») témoignent de la négligence des effets structuraux : le « grand » dirigeant est loué pour ses traits psychologiques (charisme, force de caractère, etc.). Mais *in fine*, il est « grand » parce qu'on le reconnaît comme tel, ce qui est tautologique.

la détermination des comportements des agents et les possibilités de les modifier. Le risque terroriste dans les régimes représentatifs contemporain se résume toujours à l'aphorisme d'Aron (1962) : un acte dont les « effets psychologiques sont hors de proportion avec ses résultats purement physiques ». Statistiquement rare, au bilan humain et matériel marginal l'attaque terroriste met pourtant à rude épreuve la « propre légitimité » du dirigeant et sa « prétention à agir sur la société » (Le Bart, 2003 : 104) et le pousse à des réactions contre-productives. La surprise de l'attaque dément par le fait même sa « *grandeur originelle* » (sa légitimité) ainsi que sa « *grandeur fonctionnelle* » (son efficacité) (*idem* : 100-101). Elle constitue l'« hérésie » consistant à nier la légitimité et l'utilité de l'élus destiné à « régler les problèmes les plus aigus » de la société (*idem* : 101). Percevant les limites en général du pouvoir politique, Mills (2012 : 38) note cruellement : « Si l'élite actuelle n'a pas de pouvoir, on ne peut la tenir pour responsable. Il faut plutôt plaindre ses membres d'être dans une situation si délicate. (...) Nos compatriotes, et leur élite avec eux, sont fatalement écrasés par des conséquences dont ils ne sont pas les maîtres. » Une description qui s'applique adéquatement au phénomène terroriste et à l'antiterrorisme.

Face au terrorisme, les régimes représentatifs sont condamnés à déployer des moyens toujours insuffisants au prix de concessions toujours plus insoutenables, ce qui conduit à une baisse de leur efficacité *et* de leur légitimité.

Or, les régimes représentatifs font face à un phénomène terroriste qui n'est pas seulement un risque sécuritaire mais également un défi politique à leur efficacité et leur légitimité. En effet, les manifestations les plus meurtrières et spectaculaires⁴⁸⁸ du terrorisme depuis la fin de la guerre froide sont celles du jihadisme en tant que phénomène révolutionnaire. Ses ennemis sont piégés entre réagir de manière

⁴⁸⁸ L'année 2014 a connu le record historique d'activité terroriste, avec 32 685 morts (18 111 en 2013). En 2014, 60% de ces morts (33% en 2013) sont dues à cinq groupes dont quatre sont liés au jihadisme : l'O.É.I., Boko haram, Al-Shabbaab, les talibans afghans (Institute for economics and peace, 2015 : 38). Al-Qaïda demeure l'autrice de l'attaque la plus meurtrière de l'histoire (2 973 morts, 9/11 Commission Report, 2004 : 311.)

obsidionale et ne pas le prendre au sérieux : « De la sorte, nos universitaires et nos dirigeants, qui n'ont pas bien compris l'O.É.I. et y ont encore moins répondu de manière cohérente, n'ont pas ou ne veulent avoir la vision historique pour mesurer le sérieux moral, la profondeur et la force de conviction de la vision historique alternative qu'offre l'organisation. »⁴⁸⁹ (Atran, 2015b.) À en croire *la Gestion de la barbarie*, de l'idéologue d'Al-Qaïda Abu Bakr Naji, l'objectif pour parvenir au califat est de saturer les défenses des « Croisés » chez eux, de les attirer dans des guerres d'attrition impossibles à gagner dans les pays musulmans et de capter l'énergie, l'idéalisme et l'esprit de sacrifice de la jeunesse pour mener le combat (Atran, 2015a). Stratégiquement, cet objectif est poursuivi par la polarisation forcée par la violence : forcer les musulmans à se rallier, renforcer l'hostilité envers les musulmans en Europe et en Amérique du Nord, cibler les agents et institutions favorisant la cohabitation de la diversité, briser les passerelles entre « Orient » et « Occident », en un mot, précipiter le « choc des civilisations ».

Considérant les tendances de l'antiterrorisme des régimes représentatifs à multiplier des mesures de contrôle coûteuses en termes économiques et de légitimité, dans un contexte d'injonctions contradictoires en matière d'immigration⁴⁹⁰, la force morale et matérielle des pays d'Europe et d'Amérique du Nord s'érode peu à peu tandis que la force de conviction du jihadisme s'accroît.

⁴⁸⁹ « So it has not been well understood, much less coherently dealt with, by our own academics and policymakers, whose views of history do not fathom, or wish to fathom, the moral seriousness, depth, and often compelling alternate view of history that ISIS presents. »

⁴⁹⁰ La natalité faible est un incitatif à l'immigration alors que la tolérance à l'immigration est historiquement faible (Atran, 2015a).

ANNEXE A : LOIS ET PROPOSITIONS DE LOIS LIEES AU TERRORISME SOUMISES AU
CONGRES ENTRE SEPTEMBRE 2001 ET AOUT 2016

Tableau 7 : Lois liées au terrorisme adoptées par le Congrès (107^e – 114^e législatures)⁴⁹¹

Rang	Année de promulgation	N° du texte	Lien du texte avec l'antiterrorisme	Raison du classement
I- Direct				
1	2001	S. J. Res. 22	A joint resolution expressing the sense of the Senate and House of Representatives regarding the terrorist attacks launched against the United States on September 11, 2001	Condamne les attaques, félicite les sauveteurs, affirme l'engagement à augmenter les fonds alloués à la lutte contre le terrorisme
2		S. J. Res. 23	Authorization for Use of Military Force	Autorise l'usage de la force contre les responsables du 11 Septembre
3		H. R. 3162	USA PATRIOT Act	Fonde l'antiterrorisme post-11 Septembre
4	2002	H. R. 3275	To implement the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings to strengthen criminal laws relating to attacks on places of public use, to implement the International Convention of the Suppression of the Financing of Terrorism, to combat terrorism and defend the Nation against terrorist acts, and for other purposes	Ratification de deux conventions antiterroristes
5		H. J. Res. 114	Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution	L'Irak a été attaqué en raison de ses liens supposés avec Al-Qaïda
6		H. R. 5005	Homeland Security Act	Crée le département de la Sécurité intérieure Permanentise la section 212 du Patriot act
7		H. R. 4628	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003	Coordonne à la C.I.A. le renseignement sur le financement terroriste, crée le Terrorist Identification Classification System (liste de terroristes connus/suspectés), crée la Commission sur le 11 Septembre
8	2003	H. R. 1828	Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act	Prohibition des liens avec la Syrie, accusée de soutenir le terrorisme au Liban
9	2004	S. 2136	An original bill to extend the final report date and termination date of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, to provide additional	Augmente le budget de la Commission sur le 11 Septembre et reporte la date de remise du rapport

⁴⁹¹ En gris foncé figurent les textes à portée normative visant à durcir la législation antiterroriste ; en gris clair ceux visant à l'assouplir.

			funding for the Commission, and for other purposes	
10		S. 2845	Intelligence reform and terrorism prevention act	Crée le National Counterterrorism Center et le Privacy and Civil Liberties Oversight Board, crée de nouvelles infractions terroristes comme la disposition <i>lone wolf</i> (redéfinit un « agent d'une puissance étrangère » pour inclure des étrangers agissant seuls), enjoint à suivre les recommandations de la Commission sur le 11 Septembre (surveillance et financement)
11	2005	S. 2167	A bill to amend the USA PATRIOT ACT to extend the sunset of certain provisions of that Act and the lone wolf provision of the Intelligence reform and terrorism prevention act of 2004 to July 1, 2006	Proroge d'un mois (31 décembre 2005 => 3 février 2006) la disposition de temporisation du PATRIOT act et la disposition <i>lone wolf</i>
12	2006	H. R. 4659	To amend the USA PATRIOT ACT to extend the sunset of certain provisions of such Act	Proroge d'un mois (3 février 2006 => 10 mars 2006) la disposition de temporisation du PATRIOT act et la disposition <i>lone wolf</i>
13		H. R. 3199	USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act	Permanentise 12 des 14 sections soumises à la disposition de temporisation du PATRIOT act ; Proroge au 31 décembre 2009 les sections 206 (<i>roving wiretap</i>) et 215 (<i>access to business records</i>) et la disposition <i>lone wolf</i> ; Amende les <i>national security letters</i> pour les rendre légales (possibilité de refuser d'en remettre une, d'en contester la validité ou d'en révéler l'existence)
14		S. 3930	Military Commissions Act	Inclut le terrorisme et le soutien matériel au terrorisme dans les infractions amenées devant les commissions militaires contre des combattants illégaux étrangers (pas d' <i>habeas corpus</i> , pas d'application des conventions de Genève, rétroactivité de la loi, autorisation des méthodes sévères d'interrogatoire et redéfinition restrictive des crimes de guerre pour lesquels des agents américains peuvent être poursuivis)
15		S. 3880	Animal Enterprise Terrorism Act	Facilite la poursuite des atteintes aux entreprises utilisant des animaux (y compris celles ne causant pas de dommages)
16		S. 2370	Palestinian Anti-Terrorism Act	Promeut la solution des deux États dans le conflit israélo-palestinien, incite à l'abandon du terrorisme et à ne pas soutenir le Hamas (les États-Unis s'interdisant de soutenir l'Autorité palestinienne si elle est contrôlée par le Hamas, en tant qu'organisation terroriste)
17	2008	H. R. 1	Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act	Transpose en droit les recommandations de la Commission sur le 11 Septembre
18		H. R. 5690	To remove the African National Congress from treatment as a terrorist organization for certain acts or events, provide relief for certain members of the African National Congress regarding admissibility, and for other purposes	Retire l'A.N.C. de la liste des organisations terroristes du département d'État et abroge l'interdiction de séjour aux étrangers ayant lutté contre l'apartheid
19		S. 3370	Libyan Claims Resolution Act	Recherche la compensation de familles de victimes des actes libyens considérés comme terroristes en échange d'une normalisation des relations avec les États-Unis.

20	2009	H. R. 2647	Military Commissions Act (Titre XVIII du National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010)	Assouplit le Military commissions act de 2006 en limitant la légalité des preuves obtenues sous la contrainte ou par ouï-dire et en autorisant l'accès par la défense aux preuves et témoins
21	2011	H. R. 514	FISA Sunsets Extension Act	Proroge de quatre mois (au 27 mai 2011) les sections 206 (<i>roving wiretap</i>) et 215 (<i>access to business records</i>) et la disposition <i>lone wolf</i> ;
22		S. 990	PATRIOT Sunsets Extension Act	Proroge au 1er juin 2015 les sections 206 (<i>roving wiretap</i>) et 215 (<i>access to business records</i>) et la disposition <i>lone wolf</i> ;
23	2012	S. 1959	Haqqani Network Terrorist Designation Act	Incite à inscrire le réseau Haqqani sur la liste des organisations terroristes du département d'État
24	2014	H. R. 4007	Protecting and Securing Chemical Facilities from Terrorist Attacks Act	Rétablit des standards de protection contre le terrorisme plus élevés pour certaines installations chimiques
25	2015	H. R. 2048	USA FREEDOM Act	Proroge au 15 décembre 2019 les sections 206 (<i>roving wiretap</i>) et 215 (<i>access to business records</i>) et la disposition <i>lone wolf</i> ; limite les pouvoirs des agences de renseignement
26		H. R. 2297	Hizballah International Financing Prevention Act	Prévoit des sanctions contre les banques faisant affaire avec le Hezbollah, considéré comme organisation terroriste

II- Indirect**A- Pas de commission sécurité/défense**

27	2001	H. R. 2888	2001 Emergency Supplemental Appropriations Act for Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States	
28		H. R. 2590	Treasury and General Government Appropriations Act	
29		H. R. 2500	Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act	
30	2002	H. R. 2506	Kenneth M. Ludden Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act	
31		H. R. 3338	Department of Defense and Emergency Supplemental Appropriations for Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States Act	
32		S. 1793	Higher Education Relief Opportunities for Students Act	
33		H. R. 2884	Victims of Terrorism Tax Relief Act	
34		H. R. 3090	Job Creation and Worker Assistance Act	
35		H. R. 3986	To extend the period of availability of unemployment assistance under the Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act in the case of victims of the terrorist attacks of September 11, 2001	
36		H. R. 3448	Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act	
37		S. 1372	Export-Import Bank Reauthorization Act of 2002	
38		H. R. 4775	2002 Supplemental Appropriations Act for Further Recovery From and Response To Terrorist Attacks on the United States	
39		H. R. 3009	Trade Act	
40		H. R. 3917	Flight 93 National Memorial Act	
41		H. R. 3880	To provide a temporary waiver from certain transportation conformity requirements and metropolitan transportation planning requirements under the Clean Air Act and under other	

			laws for certain areas in New York where the planning offices and resources have been destroyed by acts of terrorism, and for other purposes
42		H. R. 5010	Department of Defense Appropriations Act
43		H. R. 3253	Department of Veterans Affairs Emergency Preparedness Act
44		S. 1214	Maritime Transportation Security Act
45		H. R. 3394	Cyber Security Research and Development Act
46		H. R. 3609	Pipeline Safety Improvement Act
47	2003	H. J. Res. 2	Consolidated Appropriations Resolution
48		H. R. 1559	Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act
49		H. R. 2658	Department of Defense Appropriations Act
50		H. R. 2555	Department of Homeland Security Appropriations Act
51		H. R. 3289	Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan
52		S. 1152	United States Fire Administration Reauthorization Act
53		H. R. 2115	Vision 100--Century of Aviation Reauthorization Act
54	2004	H. R. 2673	Consolidated Appropriations Act
55		S. 15	Project BioShield Act
56		H. R. 4613	Department of Defense Appropriations Act
57		H. R. 2443	Coast Guard and Maritime Transportation Act
58		H. R. 1308	Working Families Tax Relief Act
59		H. R. 4567	Department of Homeland Security Appropriations Act
60		H. R. 4850	District of Columbia Appropriations Act
61		H. R. 4520	American Jobs Creation Act
62		S. 2640	A bill to designate the facility of the United States Postal Service located at 1050 North Hills Boulevard in Reno, Nevada, as the "Guardians of Freedom Memorial Post Office Building" and to authorize the installation of a plaque at such site, and for other purposes
63		H. R. 4818	Consolidated Appropriations Act
64	2005	H. R. 1268	Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror, and Tsunami Relief
65		H. R. 2361	Department of the Interior, Environment, and Related Agencies Appropriations Act
66		H. R. 6	Energy Policy Act
67		H. R. 2360	Department of Homeland Security Appropriations Act

68		H. R. 3057	Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act
69		H. R. 2862	Science, State, Justice, Commerce, and Related Agencies Appropriations Act
70		H. R. 3058	Transportation, Treasury, Housing and Urban Development, the Judiciary, the District of Columbia, and Independent Agencies Appropriations Act
71		H. R. 4440	Gulf Opportunity Zone Act
72		S. 467	Terrorism Risk Insurance Extension Act
73		H. R. 2863	Department of Defense, Emergency Supplemental Appropriations to Address Hurricanes in the Gulf of Mexico, and Pandemic Influenza Act
74		H. R. 3010	Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act
75		S. 1281	National Aeronautics and Space Administration Authorization Act
76		H. R. 4939	Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror, and Hurricane Recovery
77		H. R. 5631	Department of Defense Appropriations Act
78		H. R. 6138	Third Higher Education Extension Act
79		H. R. 5441	Department of Homeland Security Appropriations Act
80		S. 3678	Pandemic and All-Hazards Preparedness Act
81		H. R. 6111	Tax Relief and Health Care Act
82	2007	H. R. 2206	U.S. Troop Readiness, Veterans' Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability Appropriations Act
83		H. R. 2761	Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act
84		H. R. 2764	Consolidated Appropriations Act
85		H. R. 3996	Tax Increase Prevention Act
86	2008	H. R. 6327	Federal Aviation Administration Extension Act
87		H. R. 2638	Consolidated Security, Disaster Assistance, and Continuing Appropriations Act
88		H. R. 6984	Federal Aviation Administration Extension Act Part II
89		H. R. 1424	A bill to provide authority for the Federal Government to purchase and insure certain types of troubled assets for the purposes of providing stability to and preventing disruption in the economy and financial system and protecting taxpayers, to amend the Internal Revenue Code of 1986 to provide incentives for energy production and conservation, to extend certain expiring provisions, to provide individual income tax relief, and for other purposes
90	2009	H. R. 1512	Federal Aviation Administration Extension Act
91		H. R. 2346	Supplemental Appropriations Act
92		H. R. 3607	Fiscal Year 2010 Federal Aviation Administration Extension Act
93		H. R. 2892	Department of Homeland Security Appropriations Act

94	2010	H. R. 4957	Federal Aviation Administration Extension Act
95		H. R. 5147	Airport and Airway Extension Act
96		H. R. 5900	Airline Safety and Federal Aviation Administration Extension Act
97		H. R. 4684	National September 11 Memorial & Museum Commemorative Medal Act
98		H. R. 1586	FAA Air Transportation Modernization and Safety Improvement Act
99		H. R. 3081	Continuing Appropriations Act
100		H. R. 6190	Airport and Airway Extension Act Part III
101		H. R. 4853	Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act
102		H. R. 3082	Continuing Appropriations and Surface Transportation Extensions Act
103		H. R. 6473	Airport and Airway Extension Act Part IV
104	2011	H. J. Res. 44	Further Continuing Appropriations Amendments
105		H. R. 1473	Department of Defense and Full-Year Continuing Appropriations Act
106		H. R. 2887	Surface and Air Transportation Programs Extension Act
107		H. R. 2017	Continuing Appropriations Act
108		H. R. 2055	Consolidated Appropriations Act
109		H. R. 3421	Fallen Heroes of 9/11 Act
110	2012	H. R. 3800	Airport and Airway Extension Act
111		H. R. 2838	Coast Guard and Maritime Transportation Act
112		H. J. Res. 117	Continuing Appropriations Resolution
113	2013	H. R. 83	Consolidated and Further Continuing Appropriations Act
114		H. R. 933	Consolidated and Further Continuing Appropriations Act
115		H. R. 2775	Continuing Appropriations Act
116		H. J. Res. 59	Continuing Appropriations Resolution
117	2014	H. R. 3547	Consolidated Appropriations Act
118		H. R. 3979	Carl Levin and Howard P. "Buck" McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015
119		H. J. Res.	Continuing Appropriations Resolution

		124		
120	2015	H. R. 240	Department of Homeland Security Appropriations Act	
121		H. R. 1191	Iran Nuclear Agreement Review Act	
122		H. R. 2029	Consolidated Appropriations Act	
				B- Loi sans lien direct avec le terrorisme (nature du lien)
123	2001	H. R. 2882	To provide for the expedited payment of certain benefits for a public safety officer who was killed or suffered a catastrophic injury as a direct and proximate result of a personal injury sustained in the line of duty in connection with the terrorist attacks of September 11, 2001	Domaine administratif (indemnise les policiers, pompiers et soignants morts ou blessés lors du 11 Septembre)
124		H. R. 2926	Air Transportation Safety and System Stabilization Act	Domaine assurantiel (montant assuré en cas de terrorisme)
125		H. J. Res. 65	Making continuing appropriations for the fiscal year 2002, and for other purposes	Orientations générales (dont une exclusion des fonds déjà alloués à la reconstruction après le 11 Septembre)
126		S. 1424	A bill to amend the Immigration and Nationality Act to provide permanent authority for the admission of "S" visa non-immigrants	Domaine migratoire (extension du visa pour les résidents donnant des informations sur des organisations terroristes)
127		S. 1465	A bill to authorize the President to exercise waivers of foreign assistance restrictions with respect to Pakistan through September 30, 2003, and for other purposes	Exempte le Pakistan des mesures interdisant l'aide à un pays ayant connu un coup d'État (en raison de sa coopération dans la lutte contre le terrorisme)
128		H. J. Res. 71	Amending title 36, United States Code, to designate September 11 as Patriot Day	Définit le 11 septembre comme « Journée patriote »
129		H. R. 2883	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2002	Orientations générales (dont des rapports sur les progrès de l'antiterrorisme)
130		S. 1438	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002	Orientations générales (dont une augmentation des budgets contre le terrorisme)
131	2002	H. R. 2646	Farm Security and Rural Investment Act	Domaine agricole (l'aide internationale vue comme arme contre le terrorisme et soutien à l'anti-bioterrorisme)
132		H. R. 3525	Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act	Domaine migratoire (interdiction d'entrée aux suspects de terrorisme et ressortissants de pays accusés de soutenir le terrorisme)
133		S. 1447	Aviation and Transportation Security Act	Domaine aérien (y compris évaluer et réagir aux menaces terroristes sur l'aviation civile)
134		H. R. 1646	Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003	Domaine des affaires étrangères (dont un renforcement/prohibition des liens avec d'autres États selon leur coopération contre le terrorisme)
135		S. 1339	Persian Gulf War POW/MIA Accountability Act	Domaine migratoire (empêche de délivrer le statut de réfugié à un étranger ramenant un prisonnier de guerre américain s'il est reconnu coupable de terrorisme)

136		H. R. 2215	21st Century Department of Justice Appropriations Authorization Act	Orientations générales (autorise des financements pour la recherche antiterroriste)
137		H. R. 3210	Terrorism Risk Insurance Act	Domaine assurantiel (conditions de couverture en cas de terrorisme)
138		H. R. 4546	Bob Stump National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2003	Orientations générales (dont a préparation d'un plan de protection des installations militaires contre le terrorisme et l'autorisation de financement de l'opération Liberté immuable)
139	2003	H. R. 1298	United States Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Act	Domaine médical (prohibition de l'aide aux pays accusés de soutenir de terrorisme)
140		H. R. 1588	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004	Domaine militaire (y compris la prévention et la réaction au terrorisme)
141		H. R. 2417	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2004	Orientations générales (dont des rapports sur les progrès de l'antiterrorisme)
142	2004	H. R. 1731	Identity Theft Penalty Enhancement Act	Domaine pénal (aggravation des peines en cas d'acte terroriste)
143		H. R. 4200	Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005	Orientations générales (dont un objectif de soutien à la Colombie, l'Afghanistan et l'Irak contre le terrorisme)
144		H. R. 4548	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2005	Orientations générales (dont des rapports sur les « sanctuaires » terroristes et les groupes cherchant à obtenir des armes de destruction massive)
145	2005	S. 1368	United States Parole Commission Extension and Sentencing Commission Authority Act	Domaine pénal (modification des règles de libération conditionnelle pour l'application de l'Intelligence reform and terrorism prevention act)
146		S. 1713	Iran Nonproliferation Amendments Act	Domaine militaire (rapports indiquant que les pays accusés de soutenir le terrorisme n'ont pas reçu de paiement des États-Unis)
147	2006	H. R. 3402	Violence Against Women and Department of Justice Reauthorization Act	Domaine pénal (parmi dispositions diverses, rapports sur les citoyens et résidents détenus pour suspicion de terrorisme et sur leur qualité de défendeur ou combattant illégal)
148		H. R. 1815	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006	Orientations générales (dont la possibilité de mutualiser les fonds pour la lutte contre le trafic de drogue et le terrorisme ; permet l'aide aux pays coopératifs dans la lutte contre le terrorisme)
149		H. R. 889	Coast Guard and Maritime Transportation Act	Orientations générales (dont la possibilité de rappeler les réservistes de la Garde côtière en cas de terrorisme)
150		H. R. 6198	Iran Freedom Support Act	Codifie les sanctions contre l'Iran en raison de son soutien supposé du « terrorisme international »
151		H. R. 4954	SAFE Port Act	Domaine maritime (y compris évaluer et réagir aux menaces terroristes sur le transport maritime)
152		H. R. 5122	John Warner National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007	Orientations générales (dont une augmentation des primes pour aide contre le terrorisme et des rapports sur les progrès de la lutte contre le terrorisme)
153		H. R. 6061	Secure Fence Act	Domaine de la sécurité intérieure (dont une interdiction d'entrée sur le territoire des terroristes)
154		S. 3821	Creating Opportunities for Minor League Professionals, Entertainers, and Teams through Legal Entry Act	Domaine migratoire (interdiction de séjour aux ressortissants de pays accusés de soutenir le terrorisme)

155	2007	H. R. 556	Foreign Investment and National Security Act	Domaine commercial (rapports sur les investissements venant de pays boycottant Israël ou n'interdisant pas les organisations désignées comme terroristes par les États-Unis)
156	2008	H. R. 660	Court Security Improvement Act	Domaine de la sécurité intérieure (dont une base de données sur la menace terroriste intérieure)
157		H. R. 4986	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008	Orientations générales (dont une incitation envers le président à réduire le risque de terrorisme nucléaire)
158		H. R. 6304	FISA Amendments Act	Domaine de la sécurité intérieure (dont une immunité pour toute personne ayant participé à une écoute dans une affaire de terrorisme)
159		H. R. 5501	Tom Lantos and Henry J. Hyde United States Global Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Reauthorization Act	Domaine médical (prohibition de l'aide aux pays accusés de soutenir de terrorisme)
160		S. 3325	Prioritizing Resources and Organization for Intellectual Property Act	Domaine de la propriété intellectuelle (incite le procureur général à poursuivre en particulier les infractions en lien avec le terrorisme)
161		H. R. 6098	PRICE of Homeland Security Act	Domaine du renseignement (assouplit les règles de rémunération des analystes travaillant sur la prévention du terrorisme)
162		S. 3001	Duncan Hunter National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2009	Orientations générales (dont l'augmentation de l'aide pour la lutte contre le terrorisme aux pays dans lesquels l'armée américaine est présente)
163	2009	S. 1707	Enhanced Partnership with Pakistan Act	Définit les buts et conditions de l'aide au Pakistan (dont un but antiterroriste et une garantie que les fonds ne seront pas utilisés par des entités « affiliées aux terroristes »)
(20)		H. R. 2647	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010	Orientations générales (dont un objectif de soutien à la Colombie contre le terrorisme et des rapports sur les progrès de la lutte contre le terrorisme)
164	2010	H. R. 730	Nuclear Forensics and Attribution Act	Domaine de la contre-prolifération (dont la recherche de l'origine des matières radiologiques utilisées dans un acte terroriste)
165		H. R. 2194	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act	Sanctions contre l'Iran (y compris pour son soutien supposé au terrorisme)
166		H. R. 3978	First Responder Anti-Terrorism Training Resources Act	Domaine éthique (définit les conditions dans lesquelles le secrétaire à la sécurité intérieure peut recevoir des cadeaux)
167		H. R. 553	Reducing Over-Classification Act	Domaine du renseignement (dont la dissémination du renseignement sur le terrorisme en coordination avec le National Counterterrorism Center)
168		H. R. 2701	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010	Orientations générales (dont des rapports sur la menace terroriste posée par les détenus de Guantanamo)
169		H. R. 3619	Coast Guard Authorization Act	Orientations générales (dont un déploiement de forces antiterroristes dans les ports et un programme incitant la dénonciation des activités suspectes)
170		H. R. 847	James Zadroga 9/11 Health and Compensation Act	Domaine administratif (définit la couverture médicale des policiers, pompiers et soignants intervenus lors du 11 Septembre)
171		H. R. 6523	Ike Skelton National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2011	Orientations générales (dont un objectif de soutien à la Colombie et au Yémen et interdit sauf conditions strictes de transférer un détenu de Guantanamo à son pays d'origine)

172		H. R. 2061	Civilian Service Recognition Act	Domaine administratif (dont un lever du drapeau pour les fonctionnaires morts en service dans la lutte contre le terrorisme)
173		H. R. 1540	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012	Orientations générales (dont un objectif de soutien à la Colombie et interdit sauf conditions strictes de transférer un détenu de Guantanamo à son pays d'origine)
174	2012	H. R. 1892	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2012	Orientations générales (dont des rapports sur l'évolution de la menace terroriste et la récidive parmi les anciens détenus de Guntannamo ; incitation à poursuivre l'intégration du renseignement)
175		H. R. 658	FAA Modernization and Reform Act	Domaine aérien (dont les conditions pour définir un transporteur comme victime de terrorisme)
176		H. R. 1905	Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act	Sanctions contre l'Iran (y compris pour son soutien supposé au terrorisme)
177		H. R. 3783	Countering Iran in the Western Hemisphere Act	Définit la politique à mener contre l'Iran (y compris ses activités terroristes supposées)
178		H. R. 4310	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013	Orientations générales (dont une augmentation de l'aide antiterroriste à la Colombie, l'Irak, l'Afghanistan, le Pakistan au Yémen et en Afrique)
179		H. R. 3304	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014	Orientations générales (dont un objectif de soutien à la Colombie contre le terrorisme et à d'autres pays, des rapports sur les progrès de la lutte contre le terrorisme et une interdiction de contracter avec des pays accusés de soutenir le terrorisme)
180	2014	S. 1681	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2014	Orientations générales (dont un amendement de Intelligence reform and terrorism prevention act concernant la suspension d'agents du renseignement, y compris une protection pour les lanceurs d'alerte)
181		S. 1683	A bill to provide for the transfer of naval vessels to certain foreign recipients, and for other purposes.	Règle le transfert de deux frégates au Mexique (le terrorisme n'apparaît pas le résumé ni le texte de la loi mais seulement en « sujet »)
182		S. 2195	A bill to deny admission to the United States to any representative to the United Nations who has been found to have been engaged in espionage activities or a terrorist activity against the United States and poses a threat to United States national security interests	Domaine migratoire (interdiction de séjour aux représentants auprès des Nations unies d'individus accusés de terrorisme)
183		S. 2651	DHS OIG Mandates Revision Act	Amende le rôle de l'Inspecteur général du département de la Sécurité intérieure (dont des rapports sur les zones urbaines à risque)
184	2015	H. R. 26	Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act	Domaine assurantiel (révise les conditions de couverture en cas de terrorisme)
185		H. R. 720	Gerardo Hernandez Airport Security Act	Domaine aérien (y compris la prévention et la réaction au terrorisme)
186		H. R. 623	DHS Social Media Improvement Act	Domaine de la sécurité intérieure (dont une diffusion des bonnes pratiques d'usage des médias sociaux en cas de terrorisme et autres désastres)
187		S. 1356	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016	Orientations générales (dont une interdiction de financement du transfert de prisonniers de Guantanamo ou de la fermeture de la base et une interdiction de l'usage de la torture par les militaires)

188	2016	H. R. 907	United States-Jordan Defense Cooperation Act	Promeut la coopération et les exportations militaires avec la Jordanie pour contrer les conséquences de la guerre civile syrienne (dont le terrorisme)
189		S. 1180	Integrated Public Alert and Warning System Modernization Act	Domaine de la sécurité intérieure (dont une amélioration du système d'alerte public en cas de terrorisme et autres désastres)

Tableau 8 : Lois ayant un lien direct avec le terrorisme (sélection des lois débattues)⁴⁹²

Rang	Texte	Majorité			Votes pour (CR S)	Vote pour de la minorité (CR S)	Rapport de force partisan
		MB	CR	S			
1	A joint resolution expressing the sense of the Senate and House of Representatives regarding the terrorist attacks launched against the United States on September 11, 2001	R	R	D	<i>without objection</i> 100	100% 100%	aucun
2	Authorization for Use of Military Force	R	R	D	<i>without objection</i> 98	100% 100%	aucun
3	USA PATRIOT Act	R	R	D	83% (357) 98	69% (146) 100% (49)	consensus
4	To implement the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings to strengthen criminal laws relating to attacks on places of public use, to implement the International Convention of the Suppression of the Financing of Terrorism, to combat terrorism and defend the Nation against terrorist acts, and for other purposes	R	R	D	91% (381) 83	80% (171) 80% (39)	consensus
5	Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution	R	R	D	69% (296) 77	39% (81) 100%	D CR contre
6	Homeland Security Act	R	R	D	68% (295) 90	42% (88) 98% (48)	D CR contre
7	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003	R	R	D	85% (366) <i>without objection</i>	85% (178) 100%	consensus
8	Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act	R	R	R	94% (408) 89	92% (190) 86% (42)	consensus
9	An original bill to extend the final report date and termination date of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, to provide additional funding for the Commission, and for other purposes	R	R	R	<i>without objection</i> <i>unanimous consent</i>	100% 100%	aucun
10	Intelligence reform and terrorism prevention act	R	R	R	78% (336) 89	89% (184) 92% (45)	consensus
11	A bill to amend the USA PATRIOT ACT to extend the sunset of certain provisions of that Act and the lone wolf provision of the Intelligence reform and terrorism prevention act of 2004 to July 1, 2006	R	R	R	<i>without objection</i> <i>unanimous consent</i>	100% 100%	aucun
12	To amend the USA PATRIOT ACT to extend the sunset of certain provisions of such Act	R	R	R	<i>without objection</i> 95	100% 96% (43)	consensus
13	USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act	R	R	R	58% (251) 89	22% (44) 76% (34)	D CR contre

⁴⁹² Abréviations : Chambre des représentants (C.R.) ; démocrate(s) (D) ; Maison blanche (M.B.) ; républicain(s) (R) ; Sénat (S).

14	Military Commissions Act	R	R	R	58% (250) 65	16% (32) 27% (12)	D contre
15	Animal Enterprise Terrorism Act	R	R	R	<i>without objection unanimous consent</i>	100% 100%	aucun
16	Palestinian Anti-Terrorism Act	R	R	R	<i>without objection unanimous consent</i>	100% 100%	aucun
17	Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act	R	D	D	86% (371) 85	74% (150) 76% (37)	consensus
18	To remove the African National Congress from treatment as a terrorist organization for certain acts or events, provide relief for certain members of the African National Congress regarding admissibility, and for other purposes	R	D	D	<i>without objection unanimous consent</i>	100% 100%	aucun
19	Libyan Claims Resolution Act	R	D	D	<i>without objection unanimous consent</i>	100% 100%	aucun
20	Military Commissions Act (Titre XVIII du National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010)	D	D	D	65% (281) 68	25% (44) 25% (10)	R contre
21	FISA Sunsets Extension Act	D	R	D	64% (279) 86	35% (68) 96% (45)	D CR contre
22	PATRIOT Sunsets Extension Act	D	R	D	58% (250) 72	28% (54) 87% (41)	D CR contre
23	Haqqani Network Terrorist Designation Act	D	R	D	<i>without objection unanimous consent</i>	100% 100%	aucun
24	Protecting and Securing Chemical Facilities from Terrorist Attacks Act	D	R	D	<i>voice vote voice vote</i>	inconnu	aucun
25	USA FREEDOM Act	D	R	R	78% (338) 67	76% (142) 96% (44)	R S contre
26	Hizballah International Financing Prevention Act	D	R	R	98% (425) <i>unanimous consent</i>	98% 100%	aucun

Tableau 9 : Lois débattues (sélection des cas les plus probables)⁴⁹³

Rang	Loi du durcissement	Majorité			Votes pour (CR S)	Vote pour de la minorité (CR S)	Rapport de force partisan	Présence de X (faible de sécurité)	Présence de Y (durcissement)	Cas les plus probables
		MB	CR	S						
1	USA PATRIOT Act	R	R	D	83% (357) 98	69% (146) 100% (49)	consensus	Oui (attaque majeure)	Oui (dispositions contestées)	o
2	To implement the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings to strengthen criminal laws relating to attacks on places of public use, to implement the International Convention of the Suppression of the Financing of Terrorism, to combat terrorism and defend the Nation against terrorist acts, and for other purposes	R	R	D	91% (381) 83	80% (171) 80% (39)	consensus	Incertain	Incertain	
3	Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution	R	R	D	69% (296) 77	39% (81) 100%	D CR contre	Incertain (oui si l'Irak était réellement perçu comme allié d'Al- Qaïda)	Non	
4	Homeland Security Act	R	R	D	68% (295) 90	42% (88) 98% (48)	D CR contre	Incertain	Incertain	
5	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003	R	R	D	85% (366) <i>without objection</i>	85% (178) 100%	consensus	Incertain	Incertain	
6	Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act	R	R	R	94% (408) 89	92% (190) 86% (42)	consensus	Non	Non	
7	Intelligence reform and terrorism prevention act	R	R	R	78% (336) 89	89% (184) 92% (45)	consensus	Incertain	Oui	

⁴⁹³ Abréviations : Chambre des représentants (C.R.) ; démocrate(s) (D) ; Maison blanche (M.B.) ; républicain(s) (R) ; Sénat (S).

8	To amend the USA PATRIOT ACT to extend the sunset of certain provisions of such Act	R	R	R	without objection 95	100% 96% (43)	consensus	Oui (législation temporaire)	Oui (dispositions contestées)	o
9	USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act	R	R	R	58% (251) 89	22% (44) 76% (34)	D CR contre	Oui (législation temporaire)	Oui (dispositions contestées)	o
10	Military Commissions Act	R	R	R	58% (250) 65	16% (32) 27% (12)	D contre	Oui (Cour suprême déclare illégales et inconstitutionnelles les commissions militaires)	Oui (légalise les commissions militaires avec suspension d' <i>habeas corpus</i> et des Conventions de Genève)	
11	Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act	R	D	D	86% (371) 85	74% (150) 76% (37)	consensus	Non	Incertain	
12	Military Commissions Act (Titre XVIII du National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010)	D	D	D	65% (281) 68	25% (44) 25% (10)	R contre	Oui (Cour suprême déclare inconstitutionnelle la suspension de l' <i>habeas corpus</i>)	Non (amélioration légère des droits de la défense)	
13	FISA Sunsets Extension Act	D	R	D	64% (279) 86	35% (68) 96% (45)	D CR contre	Oui (législation temporaire)	Oui (dispositions contestées)	o
14	PATRIOT Sunsets Extension Act	D	R	D	58% (250) 72	28% (54) 87% (41)	D CR contre	Oui (législation temporaire)	Oui (dispositions contestées)	o
15	USA FREEDOM Act	D	R	R	78% (338) 67	76% (142) 96% (44)	R S contre	Oui (législation temporaire)	Incertain	

Majorité

Rang	Loi de l'assouplissement	MB	CR	S	Votes pour (CR S)	Vote pour de la minorité (CR S)	Rapport de force partisan	Présence de X' (faillite de légitimité)	Présence de Y' (assouplissement)	Cas les plus probables
1	Military Commissions Act	R	R	R	58% (250) 65	16% (32) 27% (12)	D contre	Oui (revers juridique majeur)	Non (dispositions invalidées par la CS ensuite)	
2	Military Commissions Act (Titre XVIII du National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010)	D	D	D	65% (281) 68	25% (44) 25% (10)	R contre	Oui (revers juridique majeur)	Oui (amélioration légère des droits de la défense)	o
3	USA FREEDOM Act	D	R	R	78% (338) 67	76% (142) 96% (44)	R S contre	Oui (scandale public)	Oui (restriction légère des pouvoirs des agences de renseignement)	o

Tableau 10 : Cas sélectionnés⁴⁹⁴

		Majorité			Votes pour (CR S)	Vote pour de la minorité (CR S)	Rapport de force partisan	Présence de X (faible de sécurité)	Présence de Y (durcissement)	Représentativité
Rang	Loi du durcissement	MB	CR	S						
1	USA PATRIOT Act	R	R	D	83% (357) 98	69% (146) 100% (49)	consensus	Oui (attaque majeure)	Oui (dispositions contestées)	Législation majeure
2	PATRIOT Sunsets Extension Act	D	R	D	58% (250) 72	28% (54) 87% (41)	D CR contre	Oui (législation temporaire)	Oui (dispositions contestées)	Prorogation longue par les D
		Majorité			Votes pour (CR S)	Vote pour de la minorité (CR S)	Rapport de force partisan	Présence de X' (faible de légitimité)	Présence de Y' (assouplisse- ment)	Représentativité
Rang	Loi de l'assouplissement	MB	CR	S						
1	USA FREEDOM Act	D	R	R	78% (338) 67	76% (142) 96% (44)	R S contre	Oui (scandale public)	Oui (restriction légère des pouvoirs des agences de renseignement)	Premier recul des pouvoirs de police étendus depuis 2001

⁴⁹⁴ Abréviations : Chambre des représentants (C.R.) ; démocrate(s) (D) ; Maison blanche (M.B.) ; républicain(s) (R) ; Sénat (S).

Tableau 11 : Textes liés au terrorisme n'étant pas devenus des lois⁴⁹⁵ (107^e – 114^e législatures)

Rang	Année d'introduction	N° de projet de loi	Lien du projet de loi avec l'antiterrorisme	Raison du classement
I- Direct				
1	2001	S.Con.Res.23	Justice for the Victims of Pan Am 103 Resolution	Condamne la Libye pour l'attentat du 21 décembre 1988 contre le vol Pan Am 103
2		H.Con.Res.89	Mourning the death of Ron Sander at the hands of terrorist kidnappers in Ecuador and welcoming the release from captivity of Arnie Alford, Steve Derry, Jason Weber, and David Bradley, and supporting efforts by the United States to combat such terrorism	Condamne la mort d'un ressortissant et célèbre le retour de captivité de quatre autres
3		S.Con.Res.55	A concurrent resolution honoring the 19 United States servicemen who died in the terrorist bombing of the Khobar Towers in Saudi Arabia on June 25, 1996	Commémore les 19 soldats morts dans l'attentat du 25 juin 1996 des tours de Khobar
4		S.Con.Res.66	A concurrent resolution to express the sense of the Congress that the Public Safety Officer Medal of Valor should be awarded to public safety officers killed in the line of duty in the aftermath of the terrorist attacks of September 11, 2001	Lève la limite au nombre de médailles décernables aux policiers et pompiers morts lors du 11 Septembre
5		H.Con.Res.233	Expressing the profound sorrow of the Congress for the death and injuries suffered by first responders as they endeavored to save innocent people in the aftermath of the terrorist attacks on the World Trade Center and the Pentagon on September 11, 2001	Commémore la mort des pompiers, policiers et soignants lors du 11 Septembre et encourage la préparation de ces services aux attaques futures
6		S.Con.Res.73	A concurrent resolution expressing the profound sorrow of Congress for the deaths and injuries suffered by first responders as they endeavored to save innocent people in the aftermath of the terrorist attacks on the World Trade Center and the Pentagon on September 11, 2001	Commémore la mort des pompiers, policiers et soignants lors du 11 Septembre et encourage la préparation de ces services aux attaques futures
7		S.Con.Res.74	A concurrent resolution condemning bigotry and violence against Sikh-	Condamne les discriminations contre les sikhs survenues dans la foulée du 11

⁴⁹⁵ Les critères de recherche choisis incluent à la fois les textes ayant vocation à être adoptés par les deux chambres (propositions de loi, résolutions jointes et résolutions concurrentes) et les textes ayant vocation à n'être adoptés que par une seule (résolutions simples). Les résolutions simples dans ce tableau sont donc des textes adoptés. En revanche, les trois autres types sont des textes rejetés. Parmi les quatre types de textes, seules les propositions de loi et les résolutions jointes ont une valeur juridique contraignante ; elles sont donc bien des textes ayant été rejetés. La légende pour les textes ayant une valeur juridique contraignante est la suivante : en gris foncé figurent ceux visant à durcir la législation antiterroriste ; en gris clair ceux visant à l'assouplir ; sont soulignés ceux qui sont inclassables en ces termes (soit ni assouplissants ni durcissants soit sont destinés à l'évaluation, l'information ou la coopération).

			Americans in the wake of terrorist attacks in New York City and Washington, D.C. on September 11, 2001	Septembre
8		S.Con.Res.75	A concurrent resolution to express the sense of the Congress that the Public Safety Officer Medal of Valor should be presented to public safety officers killed or seriously injured as a result of the terrorist attacks perpetrated against the United States on September 11, 2001, and to those who participated in the search, rescue and recovery efforts in the aftermath of those attacks	Recommande la décoration des policiers, pompiers et soignants morts ou blessés pendant le 11 Septembre
9		S.Con.Res.76	A concurrent resolution honoring the law enforcement officers, firefighters, emergency rescue personnel, and health care professionals who have worked tirelessly to search for and rescue the victims of the horrific attacks on the United States on September 11, 2001	Loue les policiers, pompiers et soignants morts ou blessés pendant le 11 Septembre
10		S.J.Res.25	National Day of Remembrance Act	Définit le 11 septembre comme « Journée nationale de commémoration »
11		H.R.3160	Bioterrorism Prevention Act	Renforce les sanctions et standards pour la possession et l'usage d'un agent biologique ou d'une toxine
12		H.R.3209	Anti-Hoax Terrorism Act	Renforce les sanctions pour diffusion de fausses informations concernant des activités impliquant des armes de destruction massive
13		H.Res.284	Encouraging the people of the United States to support the Armed Forces and civilian personnel who are engaged in the war on terrorism as part of a united effort to be known as Operation Enduring Support	Loue les efforts de toutes les entités soutenant les membres de l'opération Liberté immuable
14		H.Con.Res.279	Recognizing and commending the excellent service of members of the Armed Forces who are prosecuting the war to end terrorism and protecting the security of the Nation	Loue les forces armées engagées dans la « guerre contre le terrorisme »
15		H.Con.Res.280	Expressing solidarity with Israel in the fight against terrorism	Condamne les attentats des 1er et 2 décembre 2001 à Jérusalem et Haïfa
16		H.Con.Res.281	Honoring the ultimate sacrifice made by Johnny Micheal Spann, the first American killed in combat during the war against terrorism in Afghanistan, and pledging continued support for members of the Armed Forces	Commémore la mort du premier militaire américain tué dans la « guerre contre le terrorisme »
17		S.Con.Res.88	A concurrent resolution expressing solidarity with Israel in the fight against terrorism	Condamne les attentats des 1er et 2 décembre 2001 à Jérusalem et Haïfa
18		S.1858	<u>Terrorist Victims' Courtroom Access Act</u>	Autorise les familles de victime du 11 Septembre à assister au procès de Zacarias Moussaoui

19	2002	S.1981	Enhanced Penalties for Enabling Terrorists Act	Durcit les peines pour l'assistance à la commission d'actes terroristes
20		S.Res.222	A resolution commending and supporting the troops	Loue les efforts et sacrifices des militaires de l'opération Liberté immuable
21		S.Res.229	A resolution condemning the involvement of women in suicide bombings	Condamne les attentats-suicides et appelle les femmes à ne pas s'y impliquer
22		H.Res.392	Expressing solidarity with Israel in its fight against terrorism	Exprime le soutien à Israël contre le terrorisme
23		S.2586	A bill to exclude United States persons from the definition of "foreign power" under the Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978 relating to international terrorism	Exclut les citoyens américains de la définition d'« agents d'une puissance étrangère » engagés dans du terrorisme international aux termes du FISA (1978)
24		H.Con.Res.437	Recognizing the Republic of Turkey for its cooperation in the campaign against global terrorism, for its commitment of forces and assistance to Operation Enduring Freedom and subsequent missions in Afghanistan, and for initiating important economic reforms to build a stable and prosperous economy in Turkey	Loue la coopération avec la Turquie dans la « guerre contre le terrorisme »
25		H.Con.Res.479	Expressing the sense of Congress regarding Greece's contributions to the war against terrorism and its successful efforts against the November 17 terrorist organization	Loue la coopération avec la Grèce dans la « guerre contre le terrorisme »
26		H.Res.549	Expressing appreciation for the Prime Minister of Great Britain for his loyal support and leadership in the war on terrorism and reaffirming the strong relationship between the people of the United States and Great Britain	Loue la coopération avec le Royaume-Uni dans la « guerre contre le terrorisme »
27		S.Res.350	A resolution expressing sympathy for those murdered and injured in the terrorist attack in Bali, Indonesia, on October 12, 2002, extending condolences to their families, and standing in solidarity with Australia in the fight against terrorism	Exprime le soutien aux victimes de l'attentat de Bali, promeut le placement de la Jemaah Islamiyah sur la liste des organisations terroristes des États-Unis et de l'ONU
28	2003	S.113	A bill to amend the Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978 to cover individuals, other than United States persons, who engage in international terrorism without affiliation with an international terrorist group	Redéfinit un « agent d'une puissance étrangère » pour inclure des étrangers agissant seuls
29		H.J.Res.27	Recognizing and commending the continuing dedication, selfless service, and commitment of members of the Armed Forces and their families during the Global War on Terrorism and in	Loue les efforts et sacrifices des militaires engagés dans la « guerre contre le terrorisme »

			defense of the United States	
30		H.Con.Res.104	Expressing the support and appreciation of the Nation for the President and the members of the Armed forces who are participating in Operation Iraqi Freedom	Loue les efforts et sacrifices des militaires engagés dans la « guerre contre le terrorisme »
31		S.Res.95	A resolution commending the President and the Armed Forces of the United States of America	Loue l'action du président et des forces armées dans la « guerre contre le terrorisme »
32		H.Con.Res.177	Recognizing and commending the members of the United States Armed Forces and their leaders, and the allies of the United States and their armed forces, who participated in Operation Enduring Freedom in Afghanistan and Operation Iraqi Freedom in Iraq and recognizing the continuing dedication of military families and employers and defense civilians and contractors and the countless communities and patriotic organizations that lent their support to the Armed Forces during those operations	Loue l'action du président, les efforts et sacrifices des forces armées et des alliés dans la « guerre contre le terrorisme »
33		H.Res.294	Condemning the terrorism inflicted on Israel since the Aqaba Summit and expressing solidarity with the Israeli people in their fight against terrorism	Condamne des attentats commis en Israël et exprime le soutien à Israël contre le terrorisme
34		S.Res.224	A resolution expressing the sense of the Senate on the second anniversary of the terrorist attacks against the United States on September 11, 2001	Commémore les morts du 11 Septembre et loue l'action des sauveteurs et des militaires engagés dans la « guerre contre le terrorisme »
35		H.Res.453	Condemning the terrorist attacks on Istanbul, Turkey, on November 15 and 20, 2003, expressing condolences to the families of the individuals murdered and expressing sympathies to the individuals injured in the terrorist attacks, and expressing solidarity with Turkey and the United Kingdom in the fight against terrorism	Condamne les attentats des 15 et 20 novembre 2003 à Istanbul
36		S.Res.273	A resolution condemning the terrorist attacks in Istanbul, Turkey, on November 15 and 20, 2003, expressing condolences to the families of the individuals murdered in the attacks, expressing sympathies to the individuals injured in the attacks, and expressing solidarity with the Republic of Turkey and the United Kingdom in the fight against terrorism	Condamne les attentats des 15 et 20 novembre 2003 à Istanbul
37	2004	H.R.3782	Counter-Terrorist and Narco-Terrorist Rewards Program Act	Étend le programme de récompense pour la contribution à la disruption de réseaux de trafic de drogues aux réseaux terroristes

38		S.Res.319	A resolution expressing the sense of the Senate with respect to the deadly terrorist attacks against the people of Spain that occurred on March 11, 2004	Condamne les attentats du 11 mars 2004 à Madrid
39		H.Res.688	Commending the Government of Portugal and the Portuguese people for their long-standing friendship, stalwart leadership, and unwavering support of the United States in the effort to combat international terrorism	Loue le soutien du Portugal dans la « guerre contre le terrorisme »
40		H.Con.Res.469	Condemning the attack on the AMIA Jewish Community Center in Buenos Aires, Argentina, in July 1994 and expressing the concern of the United States regarding the continuing, decade-long delay in the resolution of this case	Condamne à nouveau l'attentat du 18 juillet 1994 à Buenos Aires et enjoint l'Organisation des États américains à poursuivre l'enquête et à classer le Hezbollah comme organisation terroriste
41		S.Con.Res.126	A concurrent resolution condemning the attack on the AMIA Jewish Community Center in Buenos Aires, Argentina, in July 1994, and expressing the concern of the United States regarding the continuing, decade-long delay in the resolution of this case	Condamne à nouveau l'attentat du 18 juillet 1994 à Buenos Aires et enjoint l'Organisation des États américains à poursuivre l'enquête et à classer le Hezbollah comme organisation terroriste
42		H.Res.757	Expressing the sense of the House of Representatives on the anniversary of the terrorist attacks launched against the United States on September 11, 2001	Commémore les morts du 11 Septembre et loue l'action des sauveteurs et des militaires engagés dans la « guerre contre le terrorisme »
43		H.Res.760	Condemning the series of terrorist attacks against the Russian Federation that occurred in late August and early September 2004	Condamne les attentats d'août et septembre 2004 en Russie
44		S.Res.421	A resolution expressing outrage at the recent terrorist atrocities in Beslan, Russian Federation, and condolences to the victims of the families	Condamne l'attaque du 1er septembre 2004 à Beslan
45		H.Res.767	Condemning the terrorist attack in Jakarta, Indonesia, that occurred on September 9, 2004	Condamne l'attentat du 9 septembre 2004 à Jakarta
46		S.2884	<u>Public Transportation Terrorism Prevention Act</u>	Établit des standards, des lignes directrices et des évaluations sur la sécurité des transports publics
47	2005	S.12	<u>Targeting Terrorists More Effectively Act</u>	Renforce les moyens (forces spéciales, linguistes, protection des frontières et des côtes), les prohibitions (transactions avec les pays soupçonnés de terrorisme, financement du terrorisme) et les incitatifs (promotion de la démocratie, de la diplomatie et de la non-prolifération)
48		H.Res.91	Condemning the terrorist bombing attack that occurred on February 14, 2005, in Beirut, Lebanon, that killed former Lebanese Prime Minister Rafik Hariri and killed and wounded others	Condamne l'assassinat de Rafik Hariri (considéré comme un acte terroriste)
49		H.Res.99	Expressing the condolences of the House of Representatives to the families	Commémore les attentats du 11 mars 2004 à Madrid

			of the victims of the terrorist attacks in Madrid that occurred one year ago, on March 11, 2004, and expressing deepest sympathy to the individuals injured in those attacks and to the people of the Kingdom of Spain	
50		H.Res.101	Urging the European Union to add Hezbollah to the European Union's wide-ranging list of terrorist organizations	Enjoint l'Union européenne à inscrire le Hezbollah à sa liste des organisations terroristes
51		S.Res.76	A resolution expressing the sense of the Senate on the anniversary of the deadly terrorist attacks launched against the people of Spain on March 11, 2004	Commémore les attentats du 11 mars 2004 à Madrid
52		S.Res.82	A resolution urging the European Union to add Hezbollah to the European Union's wide-ranging list of terrorist organizations	Enjoint l'Union européenne à inscrire le Hezbollah à sa liste des organisations terroristes
53		H.Res.184	Recognizing a National Week of Hope in commemoration of the 10-year anniversary of the terrorist bombing in Oklahoma City	Commémore l'attentat du 19 avril 1995 à Oklahoma City
54		H.R.1544	<u>Faster and Smarter Funding for First Responders Act</u>	Établit l'évaluation des risques et des vulnérabilités concernant les infrastructures critiques, le niveau de préparation et de résilience des pompiers, policiers et soignants en cas d'attaque
55		H.R.1817	<u>Department of Homeland Security Authorization Act for Fiscal Year 2006</u>	Renforce l'évaluation des menaces terroristes à la sécurité du territoire et les capacités de réponse
56		H.R.2329	<u>Terrorist Rewards Enhancement Act</u>	Étend le programme de récompense pour la contribution à la disruption de réseaux terroristes aux agents étrangers
57		S.Res.144	A resolution recognizing Tim Nelson and Hugh Sims for their bravery and their contributions in helping the Federal Bureau of Investigation detain Zacarias Moussaoui	Loue le rôle de deux citoyens ayant permis la poursuite de Zacarias Moussaoui
58		H.Con.Res.168	Condemning the Democratic People's Republic of Korea for the abductions and continued captivity of citizens of the Republic of Korea and Japan as acts of terrorism and gross violations of human rights	Condamne les enlèvements dont est soupçonnée la Corée du Nord (considérés comme des actes terroristes)
59		H.Res.302	Recognizing and commending the continuing dedication and commitment of employers of the members of the National Guard and the other reserve components who have been mobilized during the Global War on Terrorism and in defense of the United States	Loue la Garde nationale et les réservistes dans leur rôle dans la « guerre contre le terrorisme »

60		H.Con.Res.188	Honoring the members of the United States Air Force who were killed in the June 25, 1996, terrorist bombing of the Khobar Towers United States military housing compound near Dhahran, Saudi Arabia	Commémore les morts de l'attentat des tours Khobar du 25 juin 1996
61		S.Res.193	A resolution expressing sympathy for the people of the United Kingdom in the aftermath of the deadly terrorist attacks on London on July 7, 2005	Condamne l'attentat du 7 juillet 2005 à Londres
62		H.Res.356	Condemning in the strongest terms the terrorist attacks in London, England, on July 7, 2005	Condamne l'attentat du 7 juillet 2005 à Londres
63		S.Res.210	A resolution expressing sympathy for the people of Egypt in the aftermath of the deadly terrorist attacks on Sharm el-Sheik, Egypt on July 23, 2005	Condamne l'attentat du 23 juillet 2005 à Charm-el-cheikh
64		H.Res.384	Condemning in the strongest terms the terrorist attacks in Sharm el-Sheikh, Egypt, on July 23, 2005, and for other purposes	Condamne l'attentat du 23 juillet 2005 à Charm-el-cheikh
65		H.Res.427	Relating to the terrorist attacks against the United States on September 11, 2001	Commémore le 11 Septembre, loue l'action des sauveteurs et des militaires engagés dans la « guerre contre le terrorisme et remercie les pays ayant offerts leurs condoléances,
66		S.Res.264	A resolution expressing sympathy for the people of Indonesia in the aftermath of the deadly terrorist attacks in Bali on October 1, 2005	Condamne l'attentat du 1er octobre 2005 à Bali
67		H.Res.546	Condemning in the strongest terms the terrorist attacks that occurred on November 9, 2005, in Amman, Jordan	Condamne l'attentat du 9 novembre 2005 à Amman
68		S.Res.309	A resolution expressing sympathy for the people of Jordan in the aftermath of the deadly terrorist attacks in Amman on November 9, 2005	Condamne l'attentat du 9 novembre 2005 à Amman
69		H.Res.575	Asserting that Hamas and other terrorist organizations should not participate in elections held by the Palestinian Authority, and for other purposes	Dénonce la participation du Hamas et d'autres organisations aux élections législatives palestiniennes et enjoint l'Autorité palestinienne à les démanteler.
70		S.2145	<u>Chemical Facility Anti-Terrorism Act</u>	Classifie les installations chimiques selon leur niveau de vulnérabilité et prévoit l'évaluation des menaces
71	2006	S.Res.366	A resolution affirming the importance of increased international action and a national week of prayer for the Ugandan victims of Joseph Kony's Lord's Resistance Army, and expressing the sense of the Senate that Sudan, Uganda, and the international community bring justice and humanitarian assistance to Northern Uganda and that February 2 through 9, 2006 should be designated as a national	Enjoint le Soudan et l'Ouganda à poursuivre l'Armée de libération du seigneur (considérée comme une organisation terroriste)

			week of prayer and reflection for the people of Uganda	
72		H.Con.Res.338	Expressing the sense of Congress regarding the activities of Islamist terrorist organizations in the Western Hemisphere	Reconnaît la menace du jihadisme en Europe et aux États-Unis, promeut la coopération entre ces pays et enjoint l'OÉA à classer le Hezbollah, le Hamas, le Jihad islamique et Al-Qaïda sur la liste des organisations terroristes
73		S.Res.385	A resolution expressing the gratitude and appreciation to the men and women of the Armed Forces who serve as military recruiters, commending their selfless service in recruiting young men and woman to serve in the United States military, particularly in support of the global war on terrorism	Loue les recruteurs militaires qui permettent d'atteindre les besoins en troupes de la « guerre contre le terrorisme »
74		H.R.4942	<u>Promoting Antiterrorism Capabilities Through International Cooperation Act</u>	Autorise la coopération scientifique (entre agences, entreprises, chercheurs, etc.) pour lutter contre le terrorisme
75		H.R.5228	To require representatives of governments designated as State Sponsors of Terrorism to disclose to the Attorney General lobbying contacts with legislative branch officials, and for other purposes	Requiert que les représentants de pays soupçonnés de terrorisme révèlent leurs activités de lobbying auprès du législateur
76		S.Res.457	A resolution expressing the sense of the Senate that the citizens of the United States and the United States Government have serious concerns regarding the release of convicted terrorist and murderer Mohammad Ali Hammadi by the Government of Germany	Condamne la libération conditionnelle du membre du Hezbollah Mohammad Ali Hammadi
77		H.Res.795	Condemning in the strongest terms the terrorist attacks in Dahab and Northern Sinai, Egypt, on April 24 and 26, 2006	Condamne les attentats des 24 et 26 avril 2006 à Dahab et dans le Nord-Sinaï
78		H.Con.Res.408	Commending the Government of Canada for its renewed commitment to the Global War on Terror in Afghanistan	Loue le Canada pour son rôle dans la « guerre contre le terrorisme »
79		S.Res.504	A resolution expressing the sense of the Senate that the President should not accept the credentials of any representative of the Government of Libya without the expressed understanding that the Government of Libya will continue to work in good faith to resolve outstanding cases of United States victims of terrorism sponsored or supported by Libya, including the settlement of cases arising from the Pan Am Flight 103 and LaBelle Discotheque bombings	Enjoint le président à poursuivre le gel des relations avec la Libye tant que le pays n'assume pas son rôle dans certaines attaques (contre le vol Pan Am 103 et la discothèque La Belle de Berlin)

80		H.Res.861	Declaring that the United States will prevail in the Global War on Terror, the struggle to protect freedom from the terrorist adversary	Loue les efforts des civils et militaires engagés dans la « guerre contre le terrorisme », le résultat des élections irakiennes et affirme que les États-Unis vont remporter la « guerre contre le terrorisme »
81		H.Res.911	Condemning in the strongest possible terms the July 11, 2006, terrorist attacks in India and expressing condolences to the families of the victims and sympathy to the people of India	Condamne les attentats du 11 juillet 2006 à Bombay et Srinagar
82		S.Res.527	A resolution condemning in the strongest terms the July 11, 2006, terrorist attacks in India and expressing sympathy and support for the families of the deceased victims and wounded as well as steadfast support to the Government of India as it seeks to reassure and protect the people of India and to bring the perpetrators of this despicable act of terrorism to justice	Condamne les attentats du 11 juillet 2006 à Bombay
83		H.Res.921	Condemning the recent attacks against the State of Israel, holding terrorists and their state-sponsors accountable for such attacks, supporting Israel's right to defend itself, and for other purposes	Condamne le Hamas et le Hezbollah pour des attentats commis en Israël et la prise d'otages, et exprime le soutien à Israël contre le terrorisme
84		S.Res.534	A resolution condemning Hezbollah and Hamas and their state sponsors and supporting Israel's exercise of its right to self-défense	Condamne le Hamas et le Hezbollah pour des attentats commis en Israël et la prise d'otages, et exprime le soutien à Israël contre le terrorisme
85		H.Res.989	Commending the United Kingdom for its efforts in the War on Terror, and for other purposes	Loue le Royaume-Uni pour son rôle dans la « guerre contre le terrorisme »
86		S.Res.565	A resolution expressing the sense of the Senate upon the five-year anniversary of the terrorist attacks against the United States on September 11, 2001	Commémore les morts du 11 Septembre et loue l'action des sauveteurs et des militaires engagés dans la « guerre contre le terrorisme »
87		H.Res.994	Expressing the sense of the House of Representatives on the fifth anniversary of the terrorist attacks launched against the United States on September 11, 2001	Commémore les morts du 11 Septembre et loue l'action des sauveteurs et des militaires engagés dans la « guerre contre le terrorisme »
88		H.Res.1088	Expressing support for Lebanon's democratic institutions and condemning the recent terrorist assassination of Lebanese parliamentarian and Industry Minister Pierre Amine Gemayel	Condamne l'assassinat de Pierre Amine Gemayel (considéré comme un acte terroriste)
89		H.Res.1095	Commemorating the one-year anniversary of the November 9, 2005, terrorist attacks in Amman, Jordan	Commémore l'attentat du 9 novembre 2005 à Amman
90		S.Res.627	A resolution commemorating the one-year anniversary of the November 9, 2005, terrorist attacks in Amman, Jordan	Commémore l'attentat du 9 novembre 2005 à Amman

91	2007	H.R.599	<u>To direct the Secretary of Homeland Security to streamline the SAFETY Act and anti-terrorism technology procurement processes</u>	Exige que les technologies antiterroristes soient évaluées et priorisées correctement avant leur acquisition
92		H.Res.107	Calling for the immediate and unconditional release of Israeli soldiers held captive by Hamas and Hezbollah, and for other purposes	Condamne les actes terroristes du Hamas et du Hezbollah (dont les kidnappings de soldats israéliens) et le soutien dont ils bénéficient de la part de l'Iran et de la Syrie
93		H.R.884	PACTS Act	Autorise la coopération scientifique entre entités (agences, entreprises, chercheurs, etc.) et certains pays (dont Israël, Royaume-Uni, Canada, Australie, Singapour) pour lutter contre le terrorisme
94		H.R.1955	<u>Violent Radicalization and Homegrown Terrorism Prevention Act</u>	Crée la Commission nationale sur la prévention de la radicalisation violente et le terrorisme intérieur au sein du Congrès et le Centre d'excellence pour l'étude de la radicalisation violente et le terrorisme intérieur
95		H.R.2293	<u>To require the Secretary of State to submit to Congress a report on efforts to bring to justice the Palestinian terrorists who killed John Branchizio, Mark Parson, and John Marin Linde</u>	Enjoint la suspension de l'aide à l'Autorité palestinienne tant qu'elle n'arrête pas les meurtriers de trois contractuels de sécurité (considérés comme des terroristes)
96		H.R.2399	Alien Smuggling and Terrorism Prevention Act	Ordonne le croisement des bases de données des trafiquants et des terroristes et durcit les peines pour le passeur a volontairement fait entrer un terroriste
97		H.Res.435	Expressing concern relating to the threatening behavior of the Iranian regime and its leader Mahmoud Ahmadinejad, and the activities of terrorist organizations sponsored by that regime in Latin America	S'inquiète de l'influence de l'Iran et du Hezbollah en Amérique latine et soutient les activités antiterroristes de certains pays (Brésil, Argentine et Paraguay)
98		H.R.2828	<u>Foreign Service Victims of Terrorism Act</u>	Définit les indemnités prévues pour les familles des employés consulaires étrangers et américains tués par des actes de terrorisme
99		S.Res.272	A resolution praising Muslim-American physicians who condemned recent attempted terrorist acts in the United Kingdom	Loue la dénonciation par l'Islamic Medical Association of North America des tentatives d'attentats au Royaume-Uni en juin et juillet 2007 et encourage les musulmans à continuer de dénoncer le terrorisme
100		H.Res.548	Expressing the ongoing concern of the House of Representatives for Lebanon's democratic institutions and unwavering support for the administration of justice upon those responsible for the assassination of Lebanese public figures opposing Syrian control of Lebanon	Condamne les tentatives du Hezbollah de déstabiliser le gouvernement libanais, ses assassinats et l'attaque contre le tribunal spécial des Nations unies pour le Liban

101		S.1839	<u>A bill to require periodic reports on claims related to acts of terrorism against Americans perpetrated or supported by the Government of Libya</u>	Requiert que le secrétaire à la Sécurité intérieure rapporte régulièrement devant le Congrès de l'état des allégations contre la Libye d'avoir commis des actes de terrorisme
102		H.Res.639	Commending the actions of the Government of Germany and its cooperation with United States intelligence agencies in preventing a large-scale terrorist attack against locations in Germany, including sites frequented by Americans	Loue l'action antiterroriste de l'Allemagne pour empêcher un attentat en septembre 2007
103		H.Res.640	Honoring the sacrifices and commitments of the men, women, and families of the United States Transportation Command, and for other purposes	Loue les efforts et sacrifices des militaires du commandement des transports (Transportation Command) dans la « guerre contre le terrorisme »
104		H.Res.643	Recognizing September 11 as a day of remembrance, extending sympathies to those who lost their lives on September 11, 2001, and their families, honoring the heroic actions of our nation's first responders and Armed Forces, and reaffirming the commitment to defending the people of the United States against any and all future challenges	Commémore les morts du 11 Septembre et loue l'action des sauveteurs et des militaires engagés dans la « défense du pays contre le terrorisme »
105		S.Res.319	A resolution expressing the sense of the Senate regarding the United States Transportation Command on its 20th anniversary	Loue les efforts et sacrifices des militaires dans la « guerre contre le terrorisme »
106		S.Res.344	A resolution commending the Government of Germany for preventing a large-scale terrorist attack in September 2007, and supporting future cooperation to prevent terrorism	Loue l'action antiterroriste de l'Allemagne pour empêcher un attentat en septembre 2007
107		H.R.3815	<u>Homeland Security Open Source Information Enhancement Act</u>	Requiert l'établissement d'un programme de collecte, d'analyse et de dissémination de l'information de sources ouvertes pour lutter contre le terrorisme
108		H.Res.811	Condemning the November 6, 2007, terrorist bombing in Afghanistan and expressing condolences to the people of Afghanistan and the members of the Wolesi Jirga	Condamne l'attentat du 6 novembre 2007 dans la province de Baghlan
109		H.R.4179	FAST Redress Act	Accélère le traitement des contentieux et établit une liste de vérification pour les personnes incorrectement identifiées comme terroristes et pour cette raison interdits d'embarquement ou retardés
110		S.Con.Res.53	A concurrent resolution condemning the kidnapping and hostage-taking of 3 United States citizens for over 4 years by the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), and demanding their	Condamne les enlèvements et les meurtres d'Américains commis par les FARC (considérés comme organisation terroriste)

			immediate and unconditional release	
111		H.R.4749	National Bombing Prevention Act	Crée un bureau pour la prévention des attentats à la bombe
112		H.R.4806	Reducing Over-Classification Act	Crée des procédures pour limiter la surclassification du renseignement concernant le terrorisme, encourager sa dissémination (communauté du renseignement, sauveteurs, administrations locales, entreprises), dans le respect de la vie privée et des libertés publiques
113	2008	H.Res.912	Condemning the assassination of former Pakistani Prime Minister Benazir Bhutto and reaffirming the commitment of the United States to assist the people of Pakistan in combating terrorist activity and promoting a free and democratic Pakistan	Condamne l'assassinat de Benazir Bhutto et réaffirme le soutien au Pakistan contre le terrorisme
114		H.R.5167	<u>Justice for Victims of Torture and Terrorism Act</u>	Met fin à l'immunité de l'Irak accordée par le président contre les demandes de compensation des victimes américaines des actes de terrorisme du gouvernement de Saddam Hussein durant la guerre du Golfe
115		H.Res.951	Condemning the ongoing Palestinian rocket attacks on Israeli civilians by Hamas and other Palestinian terrorist organizations, and for other purposes	Condamne le Hamas et d'autres organisations palestiniennes pour leurs attaques de roquettes (considérés comme des actes terroristes) et le soutien dont ils bénéficient de la part de l'Iran et de la Syrie
116		H.Res.991	Recognizing the exceptional sacrifice of the 69th Infantry Regiment, known as the Fighting 69th, in support of the Global War on Terror	Loue les efforts et sacrifices d'un régiment engagé en Afghanistan
117		S.Res.472	A resolution commending the employees of the Department of Homeland Security, their partners at all levels of government, and the millions of law enforcement, fire service, and emergency medical services personnel, emergency managers, and other emergency response providers nationwide for their dedicated service in protecting the people of the United States and the Nation from acts of terrorism, natural disasters, and other large-scale emergencies	Loue les efforts des employés du département de la Sécurité intérieure, les fonctionnaires et individus œuvrant à la sécurité et à la préparation contre le terrorisme et autres désastres
118		H.Res.1069	Condemning the broadcasting of incitement to violence against Americans and the United States in media based in the Middle East, calling for the designation of al-Aqsa TV as a Specially Designated Global Terrorist entity, and for other purposes	Condamne les appels à la violence (terroriste) contre les Américains par Al-Aqsa TV et d'autres chaînes, à désigner cette chaîne comme entité terroriste et à cesser la diffusion de ces chaînes

119		S.Res.516	A resolution solemnly commemorating the 25th anniversary of the tragic April 1983 bombing of the United States Embassy in Beirut and remembering those who lost their lives and those who where injured	Commémore l'attentat du 18 avril 1983 à Beyrouth contre les troupes américaines
120		H.Res.1150	Expressing the sense of the House of Representatives that the Transportation Security Administration should, in accordance with the congressional mandate provided for in the Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, enhance security against terrorist attack and other security threats to our Nation's rail and mass transit lines	Enjoint la Transportation Security Administration créée après le 11 Septembre à améliorer la sécurité des transports suivant les recommandations de la commission du 11 Septembre (dont les chiens de détection d'explosifs)
121		H.Con.Res.385	Condemning the attack on the AMIA Jewish Community Center in Buenos Aires, Argentina, in July 1994, and for other purposes	Condamne à nouveau l'attentat du 18 juillet 1994 à Buenos Aires, félicite l'Argentine pour ses progrès dans l'enquête et enjoint les pays américains à classer le Hezbollah comme organisation terroriste
122		S.Res.618	A resolution recognizing the tenth anniversary of the bombings of the United States embassies in Nairobi, Kenya and Dar es Salaam, Tanzania, and memorializing the citizens of the United States, Kenya, and Tanzania whose lives were claimed as a result of the al Qaeda led terrorist attacks	Commémore l'anniversaire des attentats du 7 août 1998 contre les ambassades américaines à Nairobi et Dar es Salam
123		S.Res.627	A resolution welcoming home Keith Stansell, Thomas Howes, and Marc Gonsalves, three citizens of the United States who were held hostage for over five years by the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) after their plane crashed on February 13, 2003	Loue le retour de trois otages américains détenus par les FARC, considérés comme une organisation terroriste, et les enjoignent à abandonner le terrorisme
124		H.Res.1420	Expressing the sense of the House of Representatives regarding the terrorist attacks launched against the United States on September 11, 2001	Commémore l'anniversaire du 11 Septembre
125		H.Res.1421	Solemnly commemorating the 25th anniversary of the tragic October 1983 terrorist bombing of the United States Marine Corps Barracks in Beirut, Lebanon and remembering those who lost their lives and those who were injured	Commémore l'attentat du 18 avril 1983 à Beyrouth contre les troupes américaines

126		H.Res.1429	Expressing the sense of the House of Representatives that the employees of the Department of Homeland Security, their partners at all levels of government, and the millions of emergency response providers and law enforcement agents nationwide should be commended for their dedicated service on the Nation's front lines in the war against acts of terrorism	Loue les efforts des employés du département de la Sécurité intérieure, les fonctionnaires et individus œuvrant à la sécurité et à la préparation contre le terrorisme
127		S.Res.656	A resolution expressing the sense of the Senate regarding the terrorist attacks committed against the United States of America on September 11, 2001	Commémore l'anniversaire du 11 Septembre
128		H.Res.1461	Recognizing the 10th anniversary of the terrorist bombings of the United States embassies in Nairobi, Kenya and Dar es Salaam, Tanzania, and memorializing the citizens and families of the United States, the Republic of Kenya, and the United Republic of Tanzania whose lives were lost or suffered injury as a result of these attacks	Commémore l'anniversaire des attentats du 7 août 1998 contre les ambassades américaines à Nairobi et Dar es Salam
129		H.Res.1532	Condemning the November 26, 2008, terrorist attacks in Mumbai, India, and expressing sympathy to the innocent victims from India and around the world	Condamne les attentats du 26 novembre 2008 à Bombay
130		S.Res.724	A resolution expressing the sense of the Senate on the horrific terrorist attacks and siege in Mumbai, India, beginning on November 26, 2008, and concluding on November 29, 2008	Condamne les attentats du 26 au 29 novembre 2008 à Bombay
131	2009	H.Res.28	Expressing the sense of the House of Representatives that the Transportation Security Administration should, in accordance with the congressional mandate provided for in the Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007 as well as other statutes, enhance security against terrorist attack and other security threats to our Nation's rail and mass transit systems and other modes of surface transportation	Enjoint la Transportation Security Administration créée après le 11 Septembre à améliorer la sécurité des transports contre le terrorisme (dont les chiens de détection d'explosifs et des programmes de formation)
132		H.Res.34	Recognizing Israel's right to defend itself against attacks from Gaza, reaffirming the United States' strong support for Israel, and supporting the Israeli-Palestinian peace process	Condamne les attaques du Hamas contre Israël et promeut le démantèlement des organisations terroristes palestiniennes, la sécurité d'Israël et la solution des deux États
133		H.R.549	National Bombing Prevention Act	Crée un bureau pour la prévention des attentats à la bombe
134		H.R.559	FAST Redress Act	Accélère le traitement des contentieux et établit une liste de vérification pour les personnes incorrectement identifiées comme terroristes et pour cette raison

				interdits d'embarquement ou retardés
135		H.R.1029	Alien Smuggling and Terrorism Prevention Act	Ordonne le croisement des bases de données des trafiquants et des terroristes et durcit les peines pour le passeur a volontairement fait entrer un terroriste
136		H.R.1148	To require the Secretary of Homeland Security to conduct a program in the maritime environment for the mobile biometric identification of suspected individuals, including terrorists, to enhance border security	Instaure le déploiement d'outils d'identification biométrique pour les gardes-côtes
137		H.R.2868	Continuing Chemical Facilities Antiterrorism Security Act	Classifie les installations chimiques selon leur niveau de vulnérabilité et prévoit l'évaluation des menaces
138		H.Con.Res.156	Condemning the attack on the AMIA Jewish Community Center in Buenos Aires, Argentina, in July 1994, and for other purposes	Condamne à nouveau l'attentat du 18 juillet 1994 à Buenos Aires, félicite l'Argentine pour ses progrès dans l'enquête et enjoint les pays américains à classer le Hezbollah comme organisation terroriste
139		H.Res.675	Condemning the July 17, 2009, terrorist bombings in Indonesia and expressing condolences to the people of Indonesia and the various other countries suffering casualties in the attacks	Condamne les attentats du 17 juillet 2009 en Indonésie et promeut la coopération avec le pays
140		S.Res.245	A resolution recognizing September 11, 2009, as a « National Day of Service and Remembrance »	Définit le 11 septembre 2009 comme « Journée nationale de commémoration »
141		H.Res.722	Expressing the sense of the House of Representatives regarding the terrorist attacks launched against the United States on September 11, 2001	Commémore les morts du 11 Septembre et loue l'action des sauveteurs et des militaires engagés dans la « défense du pays contre les terroristes »
142		H.Res.731	Expressing the sense of the House of Representatives that the employees of the Department of Homeland Security, their partners at all levels of government, and the millions of emergency response providers and law enforcement agents nationwide should be commended for their dedicated service on the Nation's front lines in the war against acts of terrorism	Loue les efforts des employés du département de la Sécurité intérieure, les fonctionnaires et individus œuvrant à la sécurité et à la préparation contre le terrorisme
143		S.1692	USA PATRIOT Act Sunset Extension Act	Proroge les dispositions temporaires du Patriot act et de l'Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act pour quatre ans (de 2005 au 31 décembre 2013)
144		S.Res.341	A resolution supporting peace, security, and innocent civilians affected by conflict in Yemen	Promeut le développement du Yémen pour lutter contre le terrorisme dans ce pays et protéger les civils

145	2010	H.Res.1320	Expressing support for the vigilance and prompt response of the citizens of New York City, the New York Police Department, the New York Police Department Bomb Squad, the Fire Department of New York, other first responders, the Federal Bureau of Investigation, United States Customs and Border Protection, the United States Attorney's Office for the Southern District of New York, the Department of Homeland Security, the Department of Justice, the New York Joint Terrorism Task Force, the Bridgeport Police Department, Detective Bureau, Patrol Division, and other law enforcement agencies in Connecticut to the attempted terrorist attack in Times Square on May 1, 2010, their exceptional professionalism and investigative work following the attempted attack, and their consistent commitment to preparedness for and collective response to terrorism	Félicite toutes les autorités ayant permis l'arrestation de Faisal Shahzad pour la tentative d'attentat de Times Square du 1er mai 2010
146		H.Res.1359	Calling for the immediate and unconditional release of Israeli soldier Gilad Shalit, who is held captive by Hamas, and for other purposes	Exige que le Hamas relâche Gilad Shalit, condamne l'Iran et la Syrie pour leur soutien au terrorisme et promeut la sécurité d'Israël et la solution des deux États
147		S.Res.548	A resolution to express the sense of the Senate that Israel has an undeniable right to self-defense, and to condemn the recent destabilizing actions by extremists aboard the ship Mavi Marmara	Promeut la sécurité d'Israël, condamne le Hamas et les tentatives de forcer le blocus de Gaza et enjoint la Turquie à maintenir sa relation avec Israël et à être plus vigilante contre les organisations terroristes
148		H.R.5609	To amend the Lobbying Disclosure Act of 1995 to prohibit any person from performing lobbying activities on behalf of a client which is determined by the Secretary of State to be a State sponsor of terrorism	Interdit d'exercice les lobbys défendant les intérêts de pays accusés de soutenir le terrorisme
149		S.Res.571	A resolution calling for the immediate and unconditional release of Israeli soldier Gilad Shalit held captive by Hamas, and for other purposes	Exige que le Hamas relâche Gilad Shalit, condamne l'Iran et la Syrie pour leur soutien au terrorisme et promeut la sécurité d'Israël et la solution des deux États
150		H.Res.1538	Condemning the July 11, 2010, terrorist attacks in Kampala, Uganda	Condamne l'attentat du 11 juillet 2010 à Kampala
151		H.Res.1610	Expressing the sense of the House of Representatives regarding the terrorist attacks launched against the United States on September 11, 2001	Commémore les morts du 11 Septembre et loue l'action des sauveteurs et des militaires engagés dans la « défense du pays contre les terroristes »

152		H.Res.1618	Urging the Federal Government, States, localities, schools, nonprofit organizations, businesses, other entities, and the people of the United States to observe National Preparedness Month, and for other purposes	Loue les efforts des agents impliqués dans la prévention du terrorisme et promeut le National Preparedness Month
153	2011	S.193	USA PATRIOT Act Sunset Extension Act	Proroge les dispositions temporaires du Patriot act et de l'Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act pour quatre ans (de 2011 au 31 décembre 2013)
154		S.473	<u>Continuing Chemical Facilities Antiterrorism Security Act</u>	Classifie les installations chimiques selon leur niveau de vulnérabilité et prévoit l'évaluation des menaces
155		S.Res.159	A resolution honoring the members of the military and intelligence community who carried out the mission that killed Osama bin Laden, and for other purposes	Loue les militaires et la communauté du renseignement pour avoir « amené Oussama ben Laden à la justice »
156		S.Res.174	A resolution expressing the sense of the Senate that effective sharing of passenger information from inbound international flight manifests is a crucial component of our national security and that the Department of Homeland Security must maintain the information sharing standards required under the 2007 Passenger Name Record Agreement between the United States and the European Union	Dénonce la protection accrue voulue par l'Union européenne concernant le partage des données des dossiers passagers
157		S.Res.237	A resolution expressing the sense of the Senate regarding coming together as a Nation and ceasing all work or other activity for a moment of remembrance beginning at 1:00 PM Eastern Daylight Time on September 11, 2011, in honor of the 10th anniversary of the terrorist attacks committed against the United States on September 11, 2001	Commémore les morts du 11 Septembre et loue l'action des sauveteurs et des militaires engagés dans la « défense de la liberté et la sécurité des États-Unis »
158		S.Res.240	A resolution condemning the horrific attacks on government buildings in Oslo, Norway, and a youth camp on Utoya Island, Norway, on July 22, 2011, and for other purposes	Condamne les attentats du 22 juin 2011 à Oslo
159		H.R.2764	WMD Intelligence and Information Sharing Act	Soutient l'analyse des risques de terrorisme par armes de destruction massive et le partage de ces informations à tous les échelons gouvernementaux
160		H.Res.391	Expressing the sense of the House of Representatives regarding the terrorist attacks launched against the United States on September 11, 2001, on the 10th anniversary of that date	Commémore les morts du 11 Septembre et loue les militaires et la communauté du renseignement pour « la suppression d'Oussama ben Laden »

161		H.R.3140	Mass Transit Intelligence Prioritization Act	Assigne comme priorité du département pour la Sécurité intérieure d'aider les autorités de villes contenant des réseau de transport en commun à risque avec des informations et du renseignement pour détecter et prévenir les tentatives d'actes terroristes
162	2012	H.R.5889	Nuclear Terrorism Conventions Implementation and Safety of Maritime Navigation Act	Renforce les mesures contre le terrorisme nucléaire et contre les atteintes aux navires
163		S.Res.504	A resolution expressing support for the International Olympic Committee to recognize with a minute of silence at the 2012 Olympics Opening Ceremony the athletes and others killed at the 1972 Munich Olympics	Enjoint le comité international olympique de rappeler que les Jeux olympiques « envoient un message d'espoir et de paix » et de faire une minute de silence pour les personnes tués lors de la prise d'otages des jeux de Munich en 1972 (considérée comme un acte terroriste)
164		H.Res.786	Honoring the four United States public servants who died in Libya and condemning the attacks on United States diplomatic facilities in Libya, Egypt, and Yemen	Condamne l'attaque du 11 septembre 2012 contre le consulat américain à Benghazi (considérée comme un acte terroriste) et le vandalisme des ambassades au Caire et à Sanaa
165		S.Res.599	A resolution expressing vigorous support and unwavering commitment to the welfare, security, and survival of the State of Israel as a Jewish and democratic state with secure borders, and recognizing and strongly supporting its right to act in self-defense to protect its citizens against acts of terrorism	Promeut la sécurité d'Israël contre le terrorisme, condamne les attaques de roquettes du Hamas et enjoint l'ONU à faire de même
166		H.Res.813	Expressing vigorous support and unwavering commitment to the welfare, security, and survival of the State of Israel as a Jewish and democratic state with secure borders, and recognizing and strongly supporting its right to act in self-defense to protect its citizens against acts of terrorism	Promeut la sécurité d'Israël contre le terrorisme, condamne les attaques de roquettes du Hamas et enjoint l'ONU à faire de même
167		S.Res.613	A resolution urging the governments of Europe and the European Union to designate Hizballah as a terrorist organization and impose sanctions, and urging the President to provide information about Hizballah to the European allies of the United States and to support to the Government of Bulgaria in investigating the July 18, 2012, terrorist attack in Burgas	Enjoint l'Union européenne à inscrire le Hezbollah à sa liste des organisations terroristes et soutient la Bulgarie dans son enquête sur l'attentat du 18 juillet 2012 à Bourgas et dans sa candidature à l'OTAN
168		S.Res.616	<u>A resolution to authorize the production of records by the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs</u>	Autorise la communication des enregistrements du sous-comité à l'investigation à diverses agences américaines

169		H.Res.834	Urging the governments of Europe and the European Union to designate Hizballah as a terrorist organization and impose sanctions, and urging the President to provide information about Hizballah to the European allies of the United States and to support the Government of Bulgaria in investigating the July 18, 2012, terrorist attack in Burgas	Enjoint l'Union européenne à inscrire le Hezbollah à sa liste des organisations terroristes et soutient la Bulgarie dans son enquête sur l'attentat du 18 juillet 2012 à Bourgas et dans sa candidature à l'OTAN
170	2013	H.R.1073	Nuclear Terrorism Conventions Implementation and Safety of Maritime Navigation Act	Domaine de la sécurité maritime (définit comme terrorisme le transport ou l'attaque maritime impliquant des armes de destruction massive et la possession, l'utilisation et la menace d'utilisation d'armes nucléaires ou radioactives)
171		H.R.1542	WMD Intelligence and Information Sharing Act	Soutient l'analyse des risques de terrorisme par armes de destruction massive et le partage de ces informations à tous les échelons gouvernementaux
172		S.Res.101	A resolution condemning the horrific attacks in Boston, Massachusetts, and expressing support, sympathy, and prayers for those impacted by this tragedy	Condamne les attentats du 5 avril 2013 à Boston
173		S.1535	Justice Against Sponsors of Terrorism Act	Exclut de l'immunité de juridiction les actes de terrorisme international
174		S.Res.268	A resolution condemning the September 2013 terrorist attack at the Westgate Mall in Nairobi, Kenya, and reaffirming United States support for the people and Government of Kenya, and for other purposes	Condamne les attentats du 21 septembre 2013 à Nairobi
175		S.Res.270	A resolution supporting the goals and ideals of World Polio Day and commending the international community and others for their efforts to prevent and eradicate polio	Soutient la Journée mondiale de lutte contre la polio et condamne les terroristes s'attaquant à des soignants
176		H.R.3361	USA FREEDOM Act	Proroge au 15 décembre 2017 les sections 206 (<i>roving wiretap</i>) et 215 (<i>access to business records</i>) et l'amendement <i>lone wolf</i> ; limite les pouvoirs des agences de renseignement
177		H.R.3438	National Laboratories Mean National Security Act	Autorise la collaboration entre récipiendaires de fonds de recherche en sécurité intérieure et les laboratoires nationaux du département de l'Énergie contre le terrorisme
178		S.1631	FISA Improvements Act	Limite la collection en masse des « business records » et leur accessibilité
179	2014	S.Res.373	A resolution recognizing the importance of biosecurity and agro-defense in the United States	Affirme que la sécurité des hommes et agricole fait partie des objets à protéger contre le bioterrorisme

180		H.R.4263	<u>Social Media Working Group Act</u>	Requiert un retour d'expérience et l'adoption de bonnes pratiques concernant les médias sociaux pour préparer et réagir à l'éventualité d'une attaque
181		H.R.4411	Hezbollah International Financing Prevention Act	Sanctions contre le Hezbollah (identification des diffuseurs d'Al-Manar, interdiction d'ouverture d'un compte aux États-Unis par les institutions financières opérant avec l'organisation, définit l'organisation comme organisation narcotrafiquante et organisation criminelle transnationale)
182		H.Res.573	Condemning the abduction of female students by armed militants from the terrorist group known as Boko Haram in northeastern provinces of the Federal Republic of Nigeria	Condamne l'enlèvement par Boko Haram de jeunes filles en avril 2014 au Nigeria
183		H.Res.617	Condemning the abduction of female students by armed militants from the terrorist group known as Boko Haram in northeastern provinces of the Federal Republic of Nigeria	Condamne l'enlèvement par Boko Haram de jeunes filles en avril 2014 au Nigeria
184		H.Res.644	Condemning and disapproving of the failure of the Obama administration to comply with the lawful statutory requirement to notify Congress before transferring individuals detained at United States Naval Station, Guantanamo Bay, Cuba, and expressing concern about the national security risks over the transfer of five Taliban leaders and the repercussions of negotiating with terrorists	Condamne la libération de Guantanamo de cinq talibans en échange du retour de l'otage Bowe Bergdahl dont la libération est louée
185		S.2685	USA FREEDOM Act	Proroge au 15 décembre 2017 les sections 206 (<i>roving wiretap</i>) et 215 (<i>access to business records</i>) et l'amendement <i>lone wolf</i> ; limite les pouvoirs des agences de renseignement
186		S.Res.526	A resolution supporting Israel's right to defend itself against Hamas, and for other purposes	Condamne la résolution du Conseil des droits de l'homme de l'ONU S-21/1 du 23 juillet demandant une enquête sur l'opération Bordure protectrice d'Israël sans mentionner le Hamas et condamne les actions terroristes de cette organisation
187		S.Res.538	A resolution expressing the condolences of the Senate to the families of James Foley and Steven Sotloff, and condemning the terrorist acts of the Islamic State of Iraq and the Levant	Condamne l'État islamique et les meurtres de deux Américains
188		H.R.5629	<u>Strengthening Domestic Nuclear Security Act</u>	Établit une architecture de détection et de réponse à une attaque terroriste nucléaire ou radiologique

189		H.Res.734	Expressing the condolences of the House of Representatives to the families of James Foley and Steven Sotloff, and condemning the terrorist acts of the Islamic State of Iraq and the Levant	Condamne l'État islamique et les meurtres de deux Américains
190		S.Res.598	A resolution expressing condolences to the family of Abdul-Rahman Peter Kassig and condemning the terrorist acts of the Islamic State of Iraq and the Levant	Condamne l'État islamique et les meurtres d'un Américain
191	2015	H.R.237	FTO Passport Revocation Act	Interdit la délivrance et autorise la révocation d'un passeport pour tout membre d'une organisation désignée comme terroriste
192		H.Res.37	Expressing the sense of the House of Representatives condemning the recent terrorist attacks in Paris that resulted in the deaths of seventeen innocent persons and offering condolences to those personally affected by this cowardly act	Condamne les attentats du 7 janvier 2015 à Paris
193		S.Res.29	A resolution condemning the terrorist attacks in Paris, offering condolences to the families of the victims, expressing solidarity with the people of France, and reaffirming fundamental freedom of expression	Condamne les attentats du 7 janvier 2015 à Paris
194		H.R.455	<u>Northern Border Security Review Act</u>	Prévoit une analyse des risques, vulnérabilités et améliorations de la frontière nord contre le terrorisme
195		H.Res.53	Condemning the cowardly attacks on innocent men, women, and children in northeastern Nigeria by Boko Haram and urging a peaceful and credible national election	Condamne l'attaque de Boko Haram du 3 janvier 2015 à Baga
196		H.R.1300	<u>First Responder Anthrax Preparedness Act</u>	Prévoit des vaccins et antimicrobiens en cas d'attaque terroriste, évalue le risque d'utilisation terroriste de l'anthrax et prévoit des mesures de prévention et de réponse
197		S.Res.139	A resolution commemorating the 20th anniversary of the attack on the Alfred P. Murrah Federal Building	Commémore les morts de l'attaque du 19 avril 1995 à Oklahoma City, loue l'action des sauveteurs et la population de la ville pour sa « persévérance à démontrer la force de la bonté pour triompher du mal »
198		H.R.2200	<u>CBRN Intelligence and Information Sharing Act</u>	Soutient l'analyse des risques de terrorisme par armes de destruction massive et le partage de ces informations à tous les échelons gouvernementaux
199		S.1357	A bill to extend authority relating to roving surveillance, access to business records, and individual terrorists as agents of foreign powers under the Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978 until July 31, 2015, and for other	Proroge de deux mois (au 31 juillet 2015) les sections 206 (<i>roving wiretap</i>) et 215 (<i>access to business records</i>) et l'amendement <i>lone wolf</i>

			purposes	
200		H.R.3350	<u>Know the CBRN Terrorism Threats to Transportation Act</u>	Prévoit l'analyse des risques d'importation et de transport de composants d'armes de destruction massive
201		H.R.3394	<u>Clarifying Amendment to Provide Terrorism Victims Equity Act or the CAPTIVE Act</u>	Alloue les fonds bloqués des condamnés de terrorisme à l'indemnisation des victimes
202		H.R.3457	<u>Justice for Victims of Iranian Terrorism Act</u>	Empêche la levée de sanctions contre l'Iran tant qu'il n'a pas versé les sommes qu'il a été condamné à payer
203		H.R.3493	<u>Securing the Cities Act</u>	Requiert l'établissement d'un programme de prévention des risques nucléaires et radiologiques contre les grandes agglomérations
204		S.2040	<u>Justice Against Sponsors of Terrorism Act</u>	Exclut de l'immunité de juridiction les actes de terrorisme international
205		S.Res.259	A resolution honoring the bravery and heroism of those who selflessly prevented a deadly terrorist attack and saved countless lives while aboard a passenger train bound from Amsterdam to Paris on August 21, 2015	Loue les six individus ayant fait échouer l'attaque du 21 août 2015 contre le train Thalys
206		H.R.3654	<u>Combat Terrorist Use of Social Media Act</u>	Ordonne la remise d'un rapport sur la lutte contre le terrorisme sur les médias sociaux
207		H.R.3875	<u>Department of Homeland Security CBRNE Defense Act</u>	Prévoit l'analyse des risques de terrorisme par armes de destruction massive, le partage de ces informations à tous les échelons gouvernementaux et la création de sous-divisions par type d'arme
208		S.Res.302	A resolution expressing the sense of the Senate in support of Israel and in condemnation of Palestinian terror attacks	Condamne les « attaques terroristes » lors des émeutes du Mont du temple en septembre et octobre 2015, enjoint le président Abbas à stopper les violence et exprime le soutien à Israël
209		H.Res.524	Condemning in the strongest terms the terrorist attacks in Paris, France, on November 13, 2015, that resulted in the loss of at least 129 lives	Condamne les attentats du 13 novembre 2015 à Paris
210		S.Res.313	A resolution condemning the terrorist attacks in Paris and offering thoughts and prayers for the victims, condolences to their families, resolve to support the people of France, and the pledge to defend democracy and stand in solidarity with the country of France and all our allies in the face of this horrific attack on freedom and liberty	Condamne les attentats du 13 novembre 2015 à Paris
211		H.R.4239	<u>Tracking Foreign Fighters in Terrorist Safe Havens Act</u>	Ordonne la remise d'un rapport sur les étrangers et ressortissants présents dans des zones d'activité terroriste

212		H.R.4240	<u>No Fly for Foreign Fighters Act</u>	Ordonne la remise d'un rapport sur le traitement des vulnérabilités des bases de données destinées à prévenir le transport aérien aux terroristes
213	2016	H.R.4314	<u>Counterterrorism Screening and Assistance Act</u>	Prévoit une évaluation des risques et la mise à jour des systèmes pour prévenir le transport aérien aux terroristes
214		S.Res.347	A resolution honoring the memory and legacy of Anita Ashok Datar and condemning the terrorist attack in Bamako, Mali, on November 20, 2015	Condamne l'attentat du 20 novembre 2015 à Bamako ayant causé la mort d'une ressortissante
215		H.R.4401	<u>Amplifying Local Efforts to Root out Terror Act</u>	Prévoit une formation sur le terrorisme dans les centres de fusion
216		H.R.4402	<u>Foreign Fighter Review Act</u>	Prévoit la remise d'un rapport sur les Américains ayant voyagé (ou tenté) en Syrie ou en Irak depuis 2011
217		H.R.4403	<u>Enhancing Overseas Traveler Vetting Act</u>	Prévoit le développement d'un logiciel améliorant la confrontation des voyageurs aériens aux bases de données terroristes
218		H.R.4404	<u>Terrorist and Foreign Fighter Travel Exercise Act</u>	Prévoit un exercice pour tester les procédures destinées à prévenir le transport aérien aux terroristes
219		H.R.4407	<u>Counterterrorism Advisory Board Act</u>	Établit un comité consultatif du département de la Sécurité intérieure pour coordonner le renseignement et les politiques antiterroristes
220		H.R.4408	<u>National Strategy to Combat Terrorist Travel Act</u>	Ordonne l'établissement d'une stratégie de prévention du transport aérien aux terroristes incluant une évaluation des actions et vulnérabilités
221		H.R.4820	<u>Combating Terrorist Recruitment Act</u>	Autorise l'utilisation de propos de repentis dans la contre-propagande
222		H.Res.658	Condemning in the strongest terms the terrorist attacks in Brussels on March 22, 2016, which murdered more than 30 innocent people, and severely wounded many more	Condamne les attaques du 22 mars 2016 à Bruxelles
223		S.Res.442	A resolution condemning the terrorist attacks in Brussels and honoring the memory of the United States citizens murdered in those attacks, and offering thoughts and prayers for all the victims, condolences to their families, resolve to support the Belgian people, and the pledge to defend democracy and stand in solidarity with the country of Belgium and all our allies in the face of continuing terrorist attacks on freedom and liberty	Condamne les attaques du 22 mars 2016 à Bruxelles
224		S.Con.Res.39	A concurrent resolution honoring the members of the United States Air Force who were casualties of the June 25, 1996, terrorist bombing of the United States Sector Khobar Towers military	Commémore les 19 soldats morts dans l'attentat du 25 juin 1996 des tours de Khobar

			housing complex on Dhahran Air Base	
225		S.Res.482	A resolution urging the European Union to designate Hizballah in its entirety as a terrorist organization and to increase pressure on the organization and its members to the fullest extent possible	Loue l'Union européenne pour avoir inscrit la branche militaire du Hezbollah à sa liste des organisations terroristes et l'enjoint d'y inscrire l'organisation dans son ensemble
226		H.R.5469	<u>To require the Secretary of the Treasury to direct the United States Executive Director at the International Monetary Fund to support the capacity of the International Monetary Fund to prevent money laundering and financing of terrorism</u>	Ordonne l'assistance au Fonds monétaire international dans la prévention du financement et du blanchiment d'argent du terrorisme
227		H.R.5471	<u>Countering Terrorist Radicalization Act</u>	Prévoit une formation sur le terrorisme dans les centres de fusion, autorise l'utilisation de propos de repentis dans la contre-propagande et établit un comité consultatif du département de la Sécurité intérieure pour coordonner le renseignement et les politiques antiterroristes
228		S.Res.496	A resolution condemning the terrorist attack on the Pulse Orlando nightclub, honoring the memory of the victims of the attack, offering condolences to and expressing support for their families and friends and all those affected, and applauding the dedication and bravery of law enforcement, emergency response, and counterterrorism officials in responding to the attack	Condamne l'attaque du 12 juin 2016 contre la discothèque Pulse à Orlando
229		H.R.5607	<u>Enhancing Treasury's Anti-Terror Tools Act</u>	Prévoit une évaluation de l'utilisation des attachés financiers des ambassades dans la lutte contre le financement du terrorisme et enjoint à une meilleure coopération avec les ministères des finances étrangers
230		H.Res.806	Expressing condolences for the killing of the British Member of Parliament (MP) Jo Cox	Condamne l'assassinat de la députée britannique Jo Cox le 16 juin 2016, considéré comme un acte de terrorisme
231		H.Res.823	Condemning in the strongest terms the terrorist attacks in Istanbul, Turkey, on June 28, 2016, that resulted in the loss of at least 44 lives	Condamne l'attaque du 28 juin 2016 à Istanbul
232		H.Res.827	Condemning the terrorist attack on the Pulse Orlando nightclub, honoring the memory of the victims of the attack, offering condolences to and expressing support for their families and friends and all those affected, and applauding the dedication and bravery of law enforcement, emergency response, and counterterrorism officials in responding to the attack	Condamne l'attaque du 12 juin 2016 contre la discothèque Pulse à Orlando
			II- Indirect	A- Pas de comité sécurité/défense

233	2001	S.149	Export Administration Act
234		S.1215	Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act
235		H.R.2871	Export-Import Bank Reauthorization Act
236		H.Res.238	Condemning any price gouging with respect to motor fuels during the hours and days after the terrorist acts of September 11, 2001
237		H.Res.239	Terrorist Victims Flag Memorial Resolution of 2001
238		H.R.2899	Freedom Bonds Act of 2001
239		H.Con.Res.232	Expressing the sense of the Congress in honoring the crew and passengers of United Airlines Flight 93
240		H.R.2976	Healing Opportunities in Parks and the Environment Pass Act
241		H.R.2982	To authorize the establishment of a memorial to victims who died as a result of terrorist acts against the United States or its people, at home or abroad
242		H.R.2983	Price-Anderson Reauthorization Act
243		H.Con.Res.239	Expressing the sense of Congress that schools in the United States should set aside a sufficient period of time to allow children to pray for, or quietly reflect on behalf of, the Nation during this time of struggle against the forces of international terrorism
244		H.R.3008	To reauthorize the trade adjustment assistance program under the Trade Act of 1974, and for other purposes
245		S.1499	American Small Business Emergency Relief and Recovery Act
246		H.R.3150	Airport Security Federalization Act
247		H.Con.Res.259	Expressing the sense of Congress regarding the relief efforts undertaken by charitable organizations and the people of the United States in the aftermath of the terrorist attacks against the United States that occurred on September 11, 2001
248		S.1622	A bill to extend the period of availability of unemployment assistance under the Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act in the case of victims of the terrorist attacks of September 11, 2001
249		S.1729	Post Terrorism Mental Health Improvement Act
250		S.Res.187	A resolution commending the staffs of Members of Congress, the Capitol Police, the Office of the Attending Physician and his health care staff, and other members of the Capitol Hill community for their courage and professionalism during the days and weeks following the release of anthrax in Senator Daschle's office
251		H.R.3423	To amend title 38, United States Code, to enact into law eligibility of certain Reservists and their dependents for burial in Arlington National Cemetery, and for other purposes
252	2002	H.Con.Res.353	Establishing the congressional budget for the United States Government for fiscal year 2003 and setting forth appropriate budgetary levels for each of fiscal years 2004 through 2007
253		H.R.3983	Maritime Transportation Antiterrorism Act
254		S.2037	Science and Technology Emergency Mobilization Act
255		S.Con.Res.100	An original concurrent resolution setting forth the congressional budget for the United States Government for fiscal year 2003 and setting forth the appropriate budgetary levels for each of the fiscal years 2004 through 2012
256		S.Res.264	A resolution expressing the sense of the Senate that small business participation is vital to the defense of our Nation, and that Federal, State, and local governments should aggressively seek out and purchase innovative technologies and services from American small businesses to help in homeland defense and the fight against terrorism
257		H.Res.424	Paying tribute to the workers in New York City for their rescue, recovery, and clean-up efforts at the site of the World Trade Center
258		S.2551	2002 Supplemental Appropriations Act for Further Recovery From and Response To Terrorist Attacks on the United States
259		H.R.5091	Canceling Loans to Allow School Systems to Attract Classroom Teachers Act

260		H.Res.492	Expressing gratitude for the 10-month-long World Trade Center cleanup and recovery efforts at the Fresh Kills Landfill on Staten Island, New York, following the terrorist attacks of September 11, 2001.
261		H.Res.536	Commending the staffs of members of Congress, the Capitol Police, the Office of the Attending Physician and his health care staff, and other members of the Capitol Hill community for their courage and professionalism during the days and weeks following the release of anthrax in Senator Daschle's office
262		H.R.5603	To amend the Internal Revenue Code of 1986 to suspend the tax-exempt status of designated terrorist organizations, and for other purposes
263		S.3172	A bill to improve the calculation of the Federal subsidy rate with respect to certain small business loans, and for other purposes
264	2003	S.165	Air Cargo Security Improvement Act
265		H.R.878	Armed Forces Tax Fairness Act
266		H.R.911	To authorize the establishment of a memorial to victims who died as a result of terrorist acts against the United States or its people, at home or abroad
267		S.476	CARE Act
268		H.Res.153	Recognizing the public need for fasting and prayer in order to secure the blessings and protection of Providence for the people of the United States and our Armed Forces during the conflict in Iraq and under the threat of terrorism at home
269		S.762	Supplemental Appropriations Act to Support Department of Defense Operations in Iraq for Fiscal Year 2003
270		S.882	Tax Administration Good Government Act
271		H.R.7	Charitable Giving Act
272		S.1234	International Consumer Protection Act
273		S.1245	Homeland Security Grant Enhancement Act
274		S.1279	Disaster Area Health and Environmental Monitoring Act
275		H.R.2799	Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act
276		H.R.3034	National Bone Marrow Donor Registry Reauthorization Act
277		S.1612	Homeland Security Technology Improvement Act
278		S.1657	A bill to amend section 44921 of title 49, United States Code, to provide for the arming of cargo pilots against terrorism
279		S.1689	Emergency Supplemental Appropriations for Iraq and Afghanistan Security and Reconstruction Act
280		H.R.3521	Tax Relief Extension Act
281	2004	H.Con.Res.393	Establishing the congressional budget for the United States Government for fiscal year 2005 and setting forth appropriate budgetary levels for fiscal years 2004 and 2006 through 2009
282		S.2261	Haiti Economic Recovery Opportunity Act
283		S.2273	Rail Security Act
284		S.2279	Maritime Transportation Security Act
285		H.R.4503	Energy Policy Act
286		H.R.4614	Energy and Water Development Appropriations Act
287		H.R.4663	Spending Control Act
288		H.R.4754	Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act
289		H.Res.728	Expressing the sense of the House of Representatives that the actions of terrorists will never cause the date of any Presidential election to be postponed and that no single individual or agency should be given the authority to postpone the date of a Presidential election
290		H.R.5025	Transportation, Treasury, and Independent Agencies Appropriations Act
291		S.2812	Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act

292		S.2826	District of Columbia Appropriations Act
293		S.2840	National Intelligence Reform Act
294	2005	S.Con.Res.18	An original concurrent resolution setting forth the congressional budget for the United States Government for fiscal year 2006 and including the appropriate budgetary levels for fiscal years 2005 and 2007 through 2010
295		S.1182	Veterans Health Care Act
296		H.R.3975	Hurricane Regulatory Relief Act
297		H.R.4388	Tax Revision Act
298	2006	H.Con.Res.376	Establishing the congressional budget for the United States Government for fiscal year 2007 and setting forth appropriate budgetary levels for fiscal years 2008 through 2011
299		H.R.5522	Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2007
300		H.R.5576	Transportation, Treasury, Housing and Urban Development, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act
301		H.R.5672	Departments of Commerce and Justice, Science, and Related Agencies Appropriations Act
302		H.Res.895	Supporting intelligence and law enforcement programs to track terrorists and terrorist finances conducted consistent with Federal law and with appropriate Congressional consultation and specifically condemning the disclosure and publication of classified information that impairs the international fight against terrorism and needlessly exposes Americans to the threat of further terror attacks by revealing a crucial method by which terrorists are traced through their finances
303		H.R.5970	Estate Tax and Extension of Tax Relief Act
304	2007	S.184	Surface Transportation and Rail Security Act
305		H.R.720	Water Quality Financing Act
306		S.763	Public Transportation Terrorism Prevention Act
307		H.R.1464	Great Cats and Rare Canids Act
308		H.R.2347	Iran Sanctions Enabling Act
309		H.R.2881	FAA Reauthorization Act
310		H.R.3540	Federal Aviation Administration Extension Act
311		H.R.4156	Orderly and Responsible Iraq Redeployment Appropriations Act
312	2008	H.R.6842	Second Amendment Enforcement Act
313		H.R.7060	Renewable Energy and Job Creation Tax Act
314		H.R.7202	Temporary Tax Relief Act
315	2009	H.R.903	Dental Emergency Responder Act
316		H.R.915	FAA Reauthorization Act
317		H.R.3170	Financial Services and General Government Appropriations Act
318		H.Res.718	Recognizing September 11 as a « National Day of Service and Remembrance »
319		S.2799	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act
320	2010	H.Res.1206	Remembering the victims of the attack on the Alfred P. Murrah Federal Building in Oklahoma City, Oklahoma
321		H.R.5618	Restoration of Emergency Unemployment Compensation Act
322	2011	H.Con.Res.34	Establishing the budget for the United States Government for fiscal year 2012 and setting forth appropriate budgetary levels for fiscal years 2013 through 2021
323		S.1239	Fallen Heroes of 9/11 Act
324		H.R.2560	Cut, Cap, and Balance Act
325	2012	H.Con.Res.112	Establishing the budget for the United States Government for fiscal year 2013 and setting forth appropriate budgetary levels for fiscal years 2014 through 2022
326		H.R.5854	Military Construction and Veterans Affairs and Related Agencies Appropriations Act

327		H.R.5856	Department of Defense Appropriations Act
328	2013	H.R.2217	Department of Homeland Security Appropriations Act
329		H.R.2231	Offshore Energy and Jobs Act
330		H.R.2397	Department of Defense Appropriations Act
331	2014	H.Con.Res.96	Establishing the budget for the United States Government for fiscal year 2015 and setting forth appropriate budgetary levels for fiscal years 2016 through 2024
332		H.Res.567	Providing for the Establishment of the Select Committee on the Events Surrounding the 2012 Terrorist Attack in Benghazi
333		H.R.4660	Commerce, Justice, Science, and Related Agencies Appropriations Act
334		H.R.4870	Department of Defense Appropriations Act
335		H.R.5016	Financial Services and General Government Appropriations Act
336		H.R.5230	Making supplemental appropriations for the fiscal year ending September 30, 2014, and for other purposes
337	2015	H.R.766	Financial Institution Customer Protection Act
338		H.Con.Res.27	Establishing the budget for the United States Government for fiscal year 2016 and setting forth appropriate budgetary levels for fiscal years 2017 through 2025
339		H.R.2685	Department of Defense Appropriations Act
340		H.R.3036	9/11 Memorial Act
341	2016	H.R.4974	Military Construction and Veterans Affairs and Related Agencies Appropriations Act, 2017
342		H.R.4992	United States Financial System Protection Act
343		H.R.5594	National Strategy for Combating Terrorist, Underground, and Other Illicit Financing Act
344		H.R.5606	Anti-terrorism Information Sharing Is Strength Act

				B- Texte repris dans une loi adoptée ultérieurement
345	2001	H.R.2586	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002	Companion bill : S. 1438
346		S.1319	21st Century Department of Justice Appropriations Authorization Act	Companion bill : H.R.2215
347		H.J.Res.61	Expressing the sense of the Senate and House of Representatives regarding the terrorist attacks launched against the United States on September 11, 2001	Identical bill : S.J.Res.22
348		S.1417	Department of Energy National Security Act for Fiscal Year 2002	Procedurally-related : S.1438
349		S.1419	Department of Energy National Security Act for Fiscal Year 2002	Procedurally-related : S.1438
350		H.J.Res.64	Authorization for Use of Military Force	Identical bill : S.J.Res.22
351		S.1426	2001 Emergency Supplemental Appropriations Act for Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States	Related bill : H.R.2888
352		S.1450	Air Transportation Safety and System Stabilization Act	Related bill : H.R.2926
353		H.R.2975	USA Act	Related bill : H.R.3162
354		H.R.3004	Financial Anti-Terrorism Act	Procedurally-related : H.R.3162
355		S.1510	USA Act	Related bill : H.R.3162
356		H.R.3086	Higher Education Relief Opportunities for Students Act	Related bill : S.1793

357		S.1770	A bill to implement the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings to strengthen criminal laws relating to attacks on places of public use, to implement the International Convention of the Suppression of the Financing of Terrorism, to combat terrorism and defend the Nation against terrorist acts, and for other purposes	Related bill : H.R.3275
358		S.1803	Security Assistance Act	Related document : H.R.1646
359	2002	H.R.3994	Afghanistan Freedom Support Act	Related bill : S.2712
360		H.R.4547	Cost of War Against Terrorism Authorization Act	Related bill : H.R.4546
361		H.R.4635	Arming Pilots Against Terrorism Act	Related bill : H.R.5005
362		S.2506	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003	Procedurally-related : H.R.4628
363		S.2514	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2003	Companion bill : H.R.4546
364		S.2517	Department of Energy National Security Act for Fiscal Year 2003	Related bill : H.R.4546
365		S.2600	Terrorism Risk Insurance Act	Related bill : H.R.3210
366		H.R.5710	Homeland Security Information Sharing Act	Related bill : H.R.5005
367	2003	S.153	Identity Theft Penalty Enhancement Act	Identical bill : H.R.1731
368		S.925	Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2004	Related bill : H.R.2673
369		H.R.1950	Millennium Challenge Account, Peace Corps Expansion, and Foreign Relations Authorization Act	Related bill : H.R.2673
370		S.1025	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2004	Companion bill : H.R.2417
371		S.1047	Department of Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004	Related bill : H.R.1588
372		S.1050	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004	Related document : H.R.1588
373	2004	S.2386	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2005	Related document : H.R.4548
374		S.2400	Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005	Companion bill : H.R.4200
375		S.2537	Department of Homeland Security Appropriations Act	Companion bill : H.R.4567
376		S.2559	Department of Defense Appropriations Act	Related document : H.R. 4613
377		H.R.10	9/11 Recommendations Implementation Act	Related bill : S.2845
378	2005	H.R.282	Iran Freedom Support Act	Related bill : H.R.6198
379		H.R.418	REAL ID Act	Related bill : H.R.1268
380		S.1042	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006	Related document : H.R.1815
381		S.1044	Military Construction Authorization Act for Fiscal Year 2006	Related document : H.R.1815
382		S.1389	USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act	Related document : H.R.3199

383		H.R.4647	To amend the USA PATRIOT ACT to extend the sunset of certain provisions of such Act	Related bill : S.2167
384	2006	H.R.4681	Palestinian Anti-Terrorism Act	Related bill : S.2370
385		S.2766	John Warner National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007	Related document : H.R.5122
386		S.2767	Department of Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007	Related bill : H.R.5122
387		S.3861	Bringing Terrorists to Justice Act	Related bill : S.3930
388		H.R.6166	Military Commissions Act	Related bill : S.3930
389		H.R.6406	To modify temporarily certain rates of duty and make other technical amendments to the trade laws, to extend certain trade preference programs, and for other purposes	Related bill : H.R.6111
390	2007	S.4	Improving America's Security Act	Procedurally-related : H.R.1
391		S.1610	Foreign Investment and National Security Act	Related document : H.R.556
392		H.R.4299	Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act	Related bill : H.R.2761
393	2008	H.R.5658	Duncan Hunter National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2009	Companion bill : S.3001
394		S.3003	Military Construction Authorization Act for Fiscal Year 2009	Related document : S.3001
395	2009	S.962	Enhanced Partnership with Pakistan Act	Related bill : S.1707
396		S.1390	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010	Companion bill : H.R.2647
397		S.1494	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010	Related bill : H.R.2701
398	2010	S.3611	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010	Related bill : H.R.2701
399	2011	S.1038	PATRIOT Sunsets Extension Act	Related bill : H.R.514
400		S.1867	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012	Related document : H.R.1540
401	2012	S.3254	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013	Related bill : H.R.4053, S.3315 ; Related document : H.R.4310
402	2013	S.1197	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014	Related bill : H.R.3304
403	2015	S.625	Iran Nuclear Agreement Review Act	Related bill : H.R.1191
				C- Loi sans lien direct avec le terrorisme (nature du lien)
404	2001	H.R.7	CARE Act	Domaine fiscal (dont les dons faits par des charités aux victimes dans la « guerre contre le terrorisme »)
405		H.R.1408	Financial Services Antifraud Network Act	Domaine financier (dont un objectif de vigilance aux fraudes financières liées au terrorisme)

406		H.R.2604	To authorize the United States to participate in and contribute to the seventh replenishment of the resources of the Asian Development Fund and the fifth replenishment of the resources of the International Fund for Agricultural Development, and to set forth additional policies of the United States towards the African Development Bank, the African Development Fund, the Asian Development Bank, the Inter-American Development Bank, and the European Bank for Reconstruction and Development	Domaine de la coopération (dont une conditionnalité liée à la participation du pays aidé à la lutte contre le terrorisme)
407		H.Con.Res.217	Recognizing the historic significance of the fiftieth anniversary of the alliance between Australia and the United States under the ANZUS Treaty, paying tribute to the United States-Australia relationship, reaffirming the importance of economic and security cooperation between the United States and Australia, and welcoming the state visit by Australian Prime Minister John Howard	Domaine de la coopération (dont des remerciements à l'Australie pour son soutien après le 11 Septembre)
408		S.Res.173	A resolution condemning violence and discrimination against Iranian-Americans in the wake of the September 11, 2001 terrorist attacks	Condamne les violences et discriminations subies par les Américains d'origine iranienne (actions de « représailles » au 11 Septembre)
409		H.R.3240	Reservists Education Protection Act	Restaure certains droits à la formation pour les réservistes (participant à l'opération Liberté immuable)
410		S.Con.Res.81	A concurrent resolution expressing the sense of Congress to welcome the Prime Minister of India, Atal Bihari Vajpayee, on the occasion of his visit to the United States, and to affirm that India is a valued friend and partner and an important ally in the campaign against international terrorism	Promeut la coopération avec l'Inde (et remercie le pays de ses condoléances)
411		H.Con.Res.273	Reaffirming the special relationship between the United States and the Republic of the Philippines	Promeut la coopération avec les Philippines (et remercie le pays de ses condoléances)
412		H.R.3375	Embassy Employee Compensation Act	Domaine assurantiel (indemnisation des familles des victimes tuées lors des attaques contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie)
413		S.Con.Res.87	A concurrent resolution expressing the sense of Congress regarding the crash of American Airlines Flight 587	Commémore la mort des passagers d'un avion écrasé par accident (ainsi que ceux du 11 Septembre)
414		S.Con.Res.91	A concurrent resolution expressing deep gratitude to the government and the people of the Philippines for their sympathy and support since September 11, 2001, and for other purposes	Promeut la coopération avec les Philippines (et remercie le pays de ses condoléances)

415		S.Con.Res.93	A concurrent resolution recognizing and honoring the National Guard on the occasion of the 365th anniversary of its historic beginning with the founding of the militia of the Massachusetts Bay Colony	Loue la Garde nationale dans son rôle pour la sécurité du territoire (y compris lors du 11 Septembre)
416		S.Res.194	A resolution congratulating the people and government of Kazakhstan on the tenth anniversary of the independence of the Republic of Kazakhstan	Salue l'anniversaire de l'indépendance du Kazakhstan et la coopération avec les États-Unis (y compris en matière antiterroriste)
417	2002	H.Con.Res.301	Expressing the sense of Congress regarding American Gold Star Mothers, Incorporated, Blue Star Mothers of America, Incorporated, the service flag, and the service lapel button	Loue l'action des deux associations (et autorise les familles des militaires engagés dans la « guerre contre le terrorisme » à arborer le drapeau correspondant)
418		S.Res.213	A resolution condemning human rights violations in Chechnya and urging a political solution to the conflict	Condamne les violations des droits de l'homme en Tchétchénie (qui ne sont pas excusables par la « guerre contre le terrorisme »)
419		H.Res.358	Expressing support for the democratically elected Government of Colombia and its efforts to counter threats from United States-designated foreign terrorist organizations	Exprime le soutien à la Colombie (y compris contre le terrorisme)
420		H.Res.368	Commending the great work that the Pentagon Renovation Program and its contractors have completed thus far, in reconstructing the portion of the Pentagon that was destroyed by the terrorist attack of September 11, 2001	Loue le travail de reconstruction du Pentagone (endommagé lors du 11 Septembre)
421		H.R.4598	Homeland Security Information Sharing Act	Domaine de la sécurité intérieure (dont un partage du renseignement concernant le terrorisme)
422		H.Res.412	Expressing regret and sympathy for the families of the 4 Canadian soldiers who lost their lives on April 17, 2002, in a friendly-fire incident in southern Afghanistan	Regrette les tirs amis ayant tué des soldats canadiens (au cours de l'opération Liberté immuable)
423		S.Res.283	A resolution recognizing the successful completion of democratic elections in the Republic of Colombia	Exprime le soutien à la Colombie (y compris contre le terrorisme)
424		S.2621	A bill to provide a definition of vehicle for purposes of criminal penalties relating to terrorist attacks and other acts of violence against mass transportation systems	Définit « transport » concernant les attaques contre les moyens de transports en commun (y compris les attaques terroristes)
425		S.Res.284	A resolution expressing support for "National Night Out" and requesting that the President make neighborhood crime prevention, community policing, and reduction of school crime important priorities of the Administration	Encourage la collaboration entre services et la participation des citoyens contre la délinquance de voisinage (et le terrorisme)

426		H.Con.Res.424	Commending the patriotic contributions of the roofing professionals who replaced, at no cost to the Federal Government, the section of the Pentagon's slate roof that was destroyed as a result of the terrorist attacks against the United States that occurred on September 11, 2001	Loue le travail de reconstruction du Pentagone (endommagé lors du 11 Septembre)
427		S.2845	A bill to extend for one year procedural relief provided under the USA PATRIOT Act for individuals who were or are victims or survivors of victims of a terrorist attack on the United States on September 11, 2001	Domaine migratoire (autorise les étrangers victimes du 11 Septembre à résider temporairement deux ans au lieu d'un sur le territoire)
428	2003	H.Con.Res.27	Condemning the selection of Libya to chair the United Nations Commission on Human Rights, and for other purposes	Condamne l'accession de la Libye à la présidence de la Commission des droits de l'homme de l'ONU (et enjoint le président à rétablir les sanctions tant que le pays ne reconnaît pas son rôle dans la destruction du vol Pan Américain 103 de 1986)
429		H.Res.61	Commending the people of Israel for conducting free and fair elections, reaffirming the friendship between the Governments and peoples of the United States and Israel, and for other purposes	Loue les élections en Israël, réaffirme le soutien au pays (et enjoint les Palestiniens et les pays arabes à démanteler les organisations terroristes)
430		S.Con.Res.13	A concurrent resolution condemning the selection of Libya to chair the United Nations Commission on Human Rights, and for other purposes	Condamne l'accession de la Libye à la présidence de la Commission des droits de l'homme de l'ONU (et enjoint le président à rétablir les sanctions tant que le pays ne reconnaît pas son rôle dans la destruction du vol Pan Américain 103 de 1986)
431		H.Res.177	Commending the people of the Republic of Kenya for conducting free and fair elections, for the peaceful and orderly transfer of power in their government, and for the continued success of democracy in their nation since that transition	Loue les élections au Kenya, réaffirme le soutien au pays (y compris dans son action antiterroriste)
432		H.Res.198	Expressing the sense of the House of Representatives that France, Germany, Russia, and other nations can contribute to Iraq's reconstruction by forgiving debts owed by Iraq to those nations and by making generous pledges for Iraq's reconstruction at the International Conference on Reconstruction in Iraq to be held in Madrid	Enjoint les pays opposés à la guerre en Irak à participer financièrement à la reconstruction de l'Irak

433		S.Con.Res.42	A concurrent resolution welcoming the Prime Minister of Singapore, His Excellency Goh Chok Tong, on the occasion of his visit to the United States, expressing gratitude to the Government of Singapore for its strong cooperation with the United States in the campaign against terrorism, and reaffirming the commitment of Congress to the continued expansion of friendship and cooperation between the United States and Singapore	Promeut la coopération avec Singapour (et remercie le pays de ses condoléances)
434		H.R.2086	Office of National Drug Control Policy Reauthorization Act	Domaine de la lutte contre les drogues (y compris lorsque le trafic est lié à des activités terroristes)
435		H.R.2122	Project BioShield Act	Domaine de la santé publique (dont le maintien des stocks de vaccins et d'antidotes en cas d'attaque bioterroriste)
436		S.Res.152	A resolution welcoming the President of the Philippines to the United States, expressing gratitude to the Government of the Philippines for its strong cooperation with the United States in the campaign against terrorism and its membership in the coalition to disarm Iraq, and reaffirming the commitment of Congress to the continued expansion of friendship and cooperation between the United States and the Philippines	Promeut la coopération avec les Philippines (et remercie le pays de ses condoléances et de son soutien dans la « guerre contre le terrorisme »)
437		H.Res.355	Commemorating the 100th anniversary of diplomatic relations between the United States and Bulgaria	Promeut la coopération avec la Bulgarie (et remercie le pays de son soutien dans la « guerre contre le terrorisme »)
438		H.Res.356	Expressing the sense of the House of Representatives regarding the man-made famine that occurred in Ukraine in 1932-1933	Reconnaît l'holodomor (et le qualifie de terrorisme)
439		H.R.3036	Department of Justice Appropriations Authorization Act, Fiscal Years 2004 through 2006	Orientations générales (dont un financement du Counterterrorism fund, des rapports sur les détenus suspectés de terrorisme et la création du programme Bringing Terrorists to Justice)
440		S.Res.225	A resolution commemorating the 100th anniversary of diplomatic relations between the United States and Bulgaria	Promeut la coopération avec la Bulgarie (et remercie le pays de son soutien dans la « guerre contre le terrorisme »)
441		S.Res.231	A resolution commending the Government and people of Kenya	Loue les élections au Kenya, réaffirme le soutien au pays (y compris dans son action antiterroriste)
442		S.Con.Res.78	A concurrent resolution condemning the repression of the Iranian Baha'i community and calling for the emancipation of Iranian Baha'is	Condamne l'Iran pour sa persécution des bahaïs (le terrorisme n'apparaît pas le résumé ni le texte de la loi mais seulement en « sujet »)

443		S.Res.256	A resolution observing the 50th anniversary of the Mutual Defense Treaty between the United States and the Republic of Korea, affirming the deep cooperation and friendship between the people of the United States and the people of the Republic of Korea, and thanking the Republic of Korea for its contributions to the global war on terrorism and to the stabilization and reconstruction of Afghanistan and Iraq	Promeut la coopération avec la Corée du Sud (et remercie le pays de son soutien dans la « guerre contre le terrorisme »)
444	2004	H.Con.Res.363	Expressing the grave concern of Congress regarding the continuing gross violations of human rights and civil liberties of the Syrian people by the Government of the Syrian Arab Republic	Condamne les violations des droits de l'homme en Syrie (et enjoint le gouvernement à cesser de soutenir le terrorisme)
445		S.Res.304	A resolution expressing the sense of the Senate that the United States should not support the February 20, 2004, elections in Iran and that the United States should advocate democratic government in Iran that will restore freedom to the Iranian people and will abandon terrorism	Dénonce le résultat des élections législatives de 2004 (et enjoint le gouvernement iranien à abandonner le terrorisme)
446		H.R.4053	United States International Leadership Act	Domaine de la politique étrangère (dont une subvention à la Convention interaméricaine contre le terrorisme de l'Organisation des États américains)
447		S.Res.344	A resolution welcoming the Prime Minister of Singapore on the occasion of his visit to the United States, expressing gratitude to the Government of Singapore for its support in the reconstruction of Iraq and its strong cooperation with the United States in the campaign against terrorism, and reaffirming the commitment of the Senate to the continued expansion of friendship and cooperation between the United States and Singapore	Promeut la coopération avec Singapour (et remercie le pays de sa participation à la « guerre contre le terrorisme »)
448		H.Con.Res.460	Regarding the security of Israel and the principles of peace in the Middle East	Promeut la coopération avec Israël, le démantèlement des organisations terroristes palestiniennes et la sécurité d'Israël
449		H.Res.691	Congratulating the Interim Government of Iraq on its forthcoming assumption of sovereign authority in Iraq	Félicite la prise de pouvoir du gouvernement intérimaire (et déplore les morts irakiens causés par les « tactiques terroristes » de l'ancien régime)
450		S.Res.393	A resolution expressing the sense of the Senate in support of United States policy for a Middle East peace process	Promeut la solution des deux États dans le conflit israélo-palestinien, le démantèlement des organisations terroristes palestiniennes et la sécurité d'Israël

451		H.Res.713	Deploing the misuse of the International Court of Justice by a plurality of the United Nations General Assembly for a narrow political purpose	Dénonce l'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 9 juillet 2004 jugeant illégal le mur de séparation israélien (et condamne les Palestiniens de ne pas avoir abandonné le terrorisme)
452	2005	H.Con.Res.18	Expressing the grave concern of Congress regarding the continuing gross violations of human rights and civil liberties of the Syrian and Lebanese people by the Government of the Syrian Arab Republic	Condamne les violations des droits de l'homme en Syrie (et enjoint le gouvernement à cesser de soutenir le terrorisme)
453		H.Res.56	Commending the Palestinian people for conducting a free and fair presidential election on January 9, 2005, and for other purposes	Loue les élections dans les Territoires occupés palestiniens (et enjoint l'Autorité palestinienne et les pays arabes à démanteler les organisations terroristes)
454		S.Res.27	A resolution commending the results of the January 9, 2005, Palestinian Presidential Elections	Loue les élections dans les Territoires occupés palestiniens (et enjoint l'Autorité palestinienne et les pays arabes à démanteler les organisations terroristes)
455		S.Res.38	A resolution commending the people of Iraq on the January 30, 2005, national elections	Loue les élections en Irak (et condamne les actions terroristes)
456		H.R.609	College Access and Opportunity Act	Domaine éducatif (dont une annulation de la dette étudiante des morts et handicapés du 11 Septembre)
457		S.Res.77	A resolution condemning all acts of terrorism in Lebanon and calling for the removal of Syrian troops from Lebanon and supporting the people of Lebanon in their quest for a truly democratic form of government	Condamne la présence des troupes syriennes au Liban, réclame des sanctions contre la Syrie, promeut la démocratie au Liban (et condamne le terrorisme au Liban et dans le monde)
458		S.600	Foreign Affairs Authorization Act, Fiscal Years 2006 and 2007	Orientations générales (dont l'établissement d'une stratégie triennale contre le terrorisme en Afrique de l'Ouest, un soutien à la Colombie contre le terrorisme et une évaluation de la protection contre le terrorisme radiologique)
459		H.R.2601	Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 2006 and 2007	Orientations générales (dont un renforcement du contrôle de la circulation des armes à feu et de matériaux fissiles, autorise l'aide à des pays soupçonnés de terrorisme s'ils ont arrêté, promeut la coopération avec la Colombie, une définition du terrorisme auprès de l'ONU, condamne le terrorisme palestinien et justifie la détention de suspects à Guantanamo)
460		H.R.2745	Henry J. Hyde United Nations Reform Act	Domaine de l'action multilatérale (dont la promotion d'une définition du terrorisme et une convention globale contre le terrorisme, et une interdiction de subvention de l'Agence internationale de l'énergie atomique pour les pays

				soutenant le terrorisme)
461		H.R.3132	Children's Safety Act	Domaine de la politique familiale (dont la vérification des antécédents des familles d'accueil pour les orphelins pour cause de terrorisme ou de désastre naturel)
462		S.Res.196	A resolution welcoming the Prime Minister of Singapore on the occasion of his visit to the United States, expressing gratitude to the Government of Singapore for its strong cooperation with the United States in the campaign against terrorism, and reaffirming the commitment of the United States to the continued expansion of friendship and cooperation between the United States and Singapore	Promeut la coopération avec Singapour (et remercie le pays de sa participation à la « guerre contre le terrorisme »)
463		H.R.3505	Financial Services Regulatory Relief Act	Domaine bancaire (dont une injonction aux banques de coopérer dans la lutte contre le terrorisme)
464		H.Res.529	Recommending the integration of the Republic of Croatia into the North Atlantic Treaty Organization	Promeut l'adhésion de la Croatie à l'OTAN (notamment pour sa contribution à la « guerre contre le terrorisme »)
465		H.Res.535	Honoring the life, legacy, and example of Israeli Prime Minister Yitzhak Rabin on the tenth anniversary of his death	Commémore la mort d'Yitzhak Rabin, promeut la relation spéciale avec les États-Unis (et condamne le terrorisme)
466		S.Res.310	A resolution honoring the life, legacy, and example of Israeli Prime Minister Yitzhak Rabin on the tenth anniversary of his death	Commémore la mort d'Yitzhak Rabin, promeut la relation spéciale avec les États-Unis (et condamne le terrorisme)
467		H.R.4437	Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act	Domaine migratoire (dont un durcissement des sanctions et inéligibilités pour les suspects de terrorisme)
468		S.Res.337	A resolution to condemn the harmful, destructive, and anti-Semitic statements of Mahmoud Ahmadinejad, the President of Iran, and to demand an apology for those statements of hate and animosity towards all Jewish people of the world	Condamne les propos de Mahmoud Ahmadinejad sur les juifs et Israël (et enjoint l'Iran à cesser de soutenir le terrorisme)
469		S.Res.342	A resolution recognizing the Republic of Croatia for its progress in strengthening democratic institutions, respect for human rights, and the rule of law and recommending the integration of Croatia into the North Atlantic Treaty Organization	Promeut l'adhésion de la Croatie à l'OTAN (notamment pour sa contribution à la « guerre contre le terrorisme »)
470	2006	H.R.4830	Border Tunnel Prevention Act	Domaine de la sécurité frontalière (dont un durcissement des sanctions pour le passage de membres d'organisations terroristes)

471		H.R.5020	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2007	Orientations générales (dont l'identification et la diffusion bonnes pratiques en matière de traitement, d'analyse et de partage d'information sur les menaces terroristes entre les gouvernements fédéral, d'État et local)
472		H.R.5092	Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives (BATFE) Modernization and Reform Act	Domaine du contrôle des armes à feu (le terrorisme n'apparaît pas le résumé ni le texte de la loi mais seulement en « sujet »)
473		S.2611	Comprehensive Immigration Reform Act	Domaine migratoire (dont un renforcement du contrôle des antécédents des migrants au regard du terrorisme, des patrouilles aux frontières et un durcissement des sanctions et inéligibilités pour les suspects de terrorisme)
474		H.R.5337	National Security Foreign Investment Reform and Strengthened Transparency Act	Domaine de la régulation financière (dont une surveillance des investissements étrangers dans les infrastructures critiques par des pays n'ayant pas de liste des organisations terroristes)
475		S.Res.491	A resolution recognizing the accomplishments of Ignacy Jan Paderewski as a musician, composer, statesman, and philanthropist, and commemorating the 65th anniversary of his death on June 29, 1941	Promeut la coopération avec la Pologne (dont la participation à la « guerre contre le terrorisme »)
476		H.R.5589	To direct the Secretary of Homeland Security to transfer to United States Immigration and Customs Enforcement all functions of the Customs Patrol Officers unit operating on the Tohono O'odham Indian reservation	Domaine des affaires autochtones (dont l'interdiction d'entrée sur le territoire de terroristes)
477		H.R.5825	Electronic Surveillance Modernization Act	Domaine du renseignement (dont une autorisation à la surveillance électronique sans mandat jusqu'à 90 jours après une attaque contre les États-Unis)
478		H.R.5852	21st Century Emergency Communications Act	Domaine de la sécurité intérieure (dont une injonction à l'interopérabilité des communications en matière de terrorisme et autres urgences)
479	2007	S.372	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2007	Orientations générales (dont un partage des informations liées au terrorisme dans la communauté de renseignement)
480		S.456	Gang Abatement and Prevention Act	Domaine de la lutte contre la criminalité (dont une extension de la prescription de l'action publique de huit à dix ans pour certains actes terroristes)
481		S.470	A bill to express the sense of Congress on Iraq	Exprime la position du Congrès sur la politique en Irak (dont une injonction à se concentrer sur les opérations antiterroristes plutôt que prendre en charge tous les problèmes sécuritaires du

				pays)
482		H.R.1333	To direct the Comptroller General of the United States to conduct a study on the use of Civil Air Patrol personnel and resources to support homeland security missions, and for other purposes	Domaine de la sécurité des transports aériens (dont une étude pour déterminer comment la Civil Air Patrol pourrait aider le département de la Sécurité intérieure en cas d'acte terroriste et autre urgence)
483		H.R.1362	Accountability in Contracting Act	Domaine des marchés publics (dont une obligation de notification au Congrès en cas de contrat avec une entreprise d'un pays accusé de soutenir le terrorisme)
484		H.R.1400	Iran Counter-Proliferation Act	Etablit des sanctions contre l'Iran pour son programme nucléaire (dont une évaluation pour déterminer si les Gardiens de la révolution devraient être inscrits sur la liste des organisations terroristes)
485		H.R.1401	Rail and Public Transportation Security Act	Domaine des transports publics (dont une évaluation des vulnérabilités au terrorisme des réseaux, une préparation des secours à l'éventualité d'une attaque, la vérification des convois ferroviaires et des antécédents des employés des transports et l'immunité civile pour dénonciation de menaces ou d'actes terroristes)
486		H.R.1680	Secure Handling of Ammonium Nitrate Act	Domaine de la sécurité intérieure (dont une interdiction d'acquisition de nitrate d'ammonium pour des personnes figurant dans les bases de données sur les terroristes)
487		H.R.1684	Department of Homeland Security Authorization Act for Fiscal Year 2008	Orientations générales (notamment exige que les technologies antiterroristes soient évaluées et priorisées correctement avant leur acquisition, autorise la coopération scientifique avec certains pays et renforce la sécurité des pièces d'identité)
488		H.Res.295	Recognizing the strong alliance between the Republic of Korea and the United States and expressing appreciation to the Republic of Korea for its contributions to international efforts to combat terrorism	Promeut la coopération avec la Corée du Sud (et remercie le pays de son soutien dans la « guerre contre le terrorisme »)
489		H.Res.305	Honoring the 53,000 soldiers, sailors, airmen, Marines, and civilians that comprise the Nation's special operations forces community	Loue les efforts et sacrifices des membres des forces spéciales (y compris dans la « guerre contre le terrorisme »)
490		H.R.2003	Ethiopia Democracy and Accountability Act	Promeut la démocratie libérale en Éthiopie (et l'alliance avec le pays dans la « guerre contre le terrorisme »)
491		H.R.2237	To provide for the redeployment of United States Armed Forces and defense contractors from Iraq	Promeut le début du retrait des troupes américaines d'Irak (sauf notamment pour les forces engagées dans la lutte contre les organisations terroristes)

492		S.1348	Comprehensive Immigration Reform Act	Domaine migratoire (dont l'extension des programmes Customs-Trade Partnership Against Terrorism et octroie la résidence permanente aux familles des étrangers victimes du 11 Septembre)
493		H.R.2352	School Safety Enhancements Act	Domaine de la sécurité intérieure (dont des mesures de sécurité contre le terrorisme et de réponse à une attaque dans les écoles)
494		H.R.2446	Afghanistan Freedom and Security Support Act	Définit l'aide au développement à fournir à l'Afghanistan (dont la prohibition d'aide à des dirigeants convaincus de terrorisme ou de trafic de drogue et la formation à l'antiterrorisme des militaires afghans)
495		H.Con.Res.154	Expressing the sense of Congress that the fatal radiation poisoning of Russian dissident and writer Alexander Litvinenko raises significant concerns about the potential involvement of elements of the Russian Government in Mr. Litvinenko's death and about the security and proliferation of radioactive materials	Enjoint la Russie de coopérer avec les Britanniques pour résoudre l'assassinat d'Alexander Litvinenko et sécuriser les stocks de plutonium 210 (pour qu'ils ne tombent pas entre les mains de terroristes)
496		S.1538	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2008	Orientations générales (dont une version publique d'un rapport sur l'action de la CIA avant et après le 11 Septembre)
497		H.R.2798	Overseas Private Investment Corporation Reauthorization Act	Domaine de l'aide publique au développement (dont la prohibition de l'aide aux pays accusés de soutenir le terrorisme)
498		H.Res.508	Recognizing the strong security alliance between the Government of Japan and the United States and expressing appreciation to Japan for its role in enhancing stability in the Asia-Pacific region and its efforts in the global war against terrorism	Promeut la coopération avec le Japon, reconnaît son rôle dans la sécurité de l'Asie de l'Est (et remercie le pays de son soutien dans la « guerre contre le terrorisme »)
499		H.R.2830	Coast Guard Authorization Act	Domaine de la protection côtière (dont la création d'unités spécialisées dans l'antiterrorisme, le déploiement d'outils d'identification biométrique, de rapports sur les risques et les vulnérabilités des pétroliers et chimiquiers, et incorpore l'Alien Smuggling and Terrorism Prevention Act)
500		S.Res.279	A resolution expressing the sense of the Senate regarding the 125th anniversary of the 1882 Treaty of Peace, Amity, Commerce and Navigation between the Kingdom of Chosun (Korea) and the United States	Promeut la coopération avec la Corée du Sud (notamment contre le terrorisme)
501		H.Res.635	Recognizing the commencement of Ramadan, the Islamic holy month of fasting and spiritual renewal, and expressing respect to Muslims in the	Exprime l'amitié et le soutien des États-Unis aux musulmans (et loue ceux qui condamnent le terrorisme)

			United States and throughout the world on this occasion, and for other purposes	
502		S.2035	Free Flow of Information Act	Protège les journalistes d'être contraints de témoigner ou de livrer des documents (sauf si les informations requises peuvent empêcher un attentat ou si le journaliste appartient à une organisation terroriste)
503		H.Res.738	Expressing the sense of the House of Representatives regarding the Government of Syria's continued interference in the internal affairs of Lebanon	Condamne les tentatives de la Syrie de déstabiliser le Liban (notamment par des actes terroristes)
504		S.2248	FISA Amendments Act	Domaine du renseignement (dont une immunité civile aux fournisseurs d'accès internet ayant fourni des informations au procureur général dans une affaire de terrorisme)
505		S.Res.361	A resolution to permit the collection of donations in Senate buildings to be sent to United States military personnel on active duty overseas participating in or in support of Operation Iraqi Freedom, Operation Enduring Freedom, and the war on terrorism	Autorise la collecte de dons par les sénateurs et employés du Sénat pour les militaires déployés en Irak
506	2008	S.2633	A bill to provide for the safe redeployment of United States troops from Iraq	Promeut le début du retrait des troupes américaines d'Irak (sauf notamment pour les forces engagées dans la lutte contre les organisations terroristes)
507		H.R.5531	Next Generation Radiation Screening Act	Exige la dotation d'équipements de détection de matériaux radioactifs (dont leur utilisation contre le transport de ces matériaux par des terroristes)
508		H.R.5916	Security Assistance and Arms Export Control Reform Act	Domaine du contrôle de l'exportation d'armes (dont une évaluation de l'effet du contrôle sur l'antiterrorisme, une aide aux pays engagés dans la « guerre contre le terrorisme » et une poursuite des restrictions contre la Corée du Nord comme accusé de soutien au terrorisme)
509		H.R.5959	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2009	Orientations générales (dont des évaluations sur le narco-terrorisme, les actifs des terroristes et un refus de renoncer aux termes jihadiste, jihad, islamo-fascisme, califat, islamiste et terroriste islamique)
510		H.Res.1194	Reaffirming the support of the House of Representatives for the legitimate, democratically-elected Government of Lebanon under Prime Minister Fouad Siniora	Réaffirme le soutien au Liban et au gouvernement de Siniora, condamne la violence du Hezbollah (et enjoint l'Union européenne à désigner l'organisation comme terroriste)
511		H.R.6193	Improving Public Access to Documents Act	Requiert des standards pour la dissémination de l'information non classifiée en accord avec l' Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act
512		H.Con.Res.369	Honoring the men and women of the	Loue les employés de la Drug

			Drug Enforcement Administration on the occasion of its 35th anniversary	Enforcement Administration pour leur lutte contre le trafic de drogue (et le terrorisme)
513		H.Res.1258	Impeaching George W. Bush, President of the United States, of high crimes and misdemeanors	Lance une procédure de destitution du président Bush pour le déclenchement de la guerre en Irak (notamment par de fausses allégations liant Saddam Hussein et Al-Qaïda)
514		H.Con.Res.374	Concurrent resolution supporting Christian, Jewish, and Muslim interfaith dialogue that promotes peace, understanding, unity, and religious freedom	Promeut le dialogue interconfessionnel (notamment pour le rejet du terrorisme)
515		S.Res.610	A resolution honoring the men and women of the Drug Enforcement Administration on the occasion of the 35th anniversary of the Administration	Loue les employés de la Drug Enforcement Administration pour leur lutte contre le trafic de drogue (et le terrorisme)
516		H.Res.1324	Requesting that the President focus appropriate attention on neighborhood crime prevention and community policing, and coordinate certain Federal efforts to participate in National Night Out, which occurs the first Tuesday of August each year, including by supporting local efforts and community watch groups and by supporting local officials, to promote community safety and help provide homeland security	Encourage le président à lutter contre la délinquance de voisinage et dans les écoles et encourage la collaboration entre services et la participation des citoyens contre la délinquance de voisinage (et le terrorisme)
517		S.3335	Jobs, Energy, Families, and Disaster Relief Act	Domaine fiscal (dont le partage des informations du fisc liées à des activités terroristes)
518		H.Res.1383	Recognizing the 100th anniversary of the independence of Bulgaria	Promeut la coopération avec la Bulgarie (et remercie le pays de son soutien dans la « guerre contre le terrorisme »)
519		H.R.7112	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act	Établit des sanctions contre l'Iran pour son programme nucléaire (dont contre des banques soutenant des organisations terroristes)
520	2009	H.Res.152	Expressing the sense of the House of Representatives that the United States remains committed to the North Atlantic Treaty Organization (NATO)	Réaffirme le rôle de l'OTAN dans le maintien de la paix (et l'enjoint à lutter contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive)
521		H.R.985	Free Flow of Information Act	Protège les journalistes d'être contraints de témoigner ou de livrer des documents (sauf si les informations requises peuvent empêcher un attentat ou si le journaliste appartient à une organisation terroriste)
522		H.R.1178	To direct the Comptroller General of the United States to conduct a study on the use of Civil Air Patrol personnel and resources to support homeland security missions, and for other purposes	Domaine de la sécurité des transports aériens (dont une étude pour déterminer comment la Civil Air Patrol pourrait aider le département de la Sécurité intérieure en cas d'acte terroriste et autre urgence)
523		H.R.1886	PEACE Act	Autorise l'aide au développement et à la

				sécurité du Pakistan et en définit le cadre (y compris la lutte contre le terrorisme, comme objectif et condition de l'aide)
524		H.R.2200	Transportation Security Administration Authorization Act	Domaine de la sécurité des transports (y compris un refus de la sous-traitance des vérifications des passagers, un apprentissage des meilleures pratiques des pays cibles du terrorisme, et une interdiction de vol des détenus de Guantanamo)
525		H.R.2410	Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 2010 and 2011	Orientations générales (dont une indemnité pour les familles des fonctionnaires tués par des actes de terrorisme, une aide à des pays en lutte contre le terrorisme)
526		S.1391	Department of Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010	Orientations générales (dont la définition de l'interrogation de terroristes comme une fonction gouvernementale non transférable, de l'aide aux pays luttant contre le terrorisme, des rapports sur les progrès de la lutte contre Al-Qaïda et une surveillance des activités de soutien au terrorisme de l'Iran et de la Corée du Nord)
527		H.Res.623	Requesting that the President focus appropriate attention on neighborhood crime prevention and community policing, and coordinate certain Federal efforts to participate in National Night Out, which occurs the first Tuesday of August each year, including by supporting local efforts and community watch groups and by supporting local officials, to promote community safety and help provide homeland security	Encourage le président à lutter contre la délinquance de voisinage et dans les écoles et encourage la collaboration entre services et la participation des citoyens contre la délinquance de voisinage (et le terrorisme)
528		H.R.3570	Satellite Home Viewer Reauthorization Act	Domaine des télécommunications (dont une exemption de certaines obligations en cas d'acte de terrorisme et autres désastres)
529	2010	H.R.4842	Homeland Security Science and Technology Authorization Act	Domaine des technologies de sécurité (dont le développement de technologies contre le cyberterrorisme, les attaques contre les transports, le bioterrorisme, et pour la vidéosurveillance gérée par internet)
530		S.Res.573	A resolution urging the development of a comprehensive strategy to ensure stability in Somalia, and for other purposes	Promeut le développement de la Somalie contre les menaces qui pèsent sur le pays (dont le terrorisme)
531	2011	H.Res.5	Adopting rules for the One Hundred Twelfth Congress	Domaine de la procédure parlementaire (dont des règles particulières pour les textes liés à la conduite de la « guerre contre le terrorisme »)
532		H.Res.268	Reaffirming the United States' commitment to a negotiated settlement	Promeut la solution des deux États et dénonce la reconnaissance unilatérale de

			of the Israeli-Palestinian conflict through direct Israeli-Palestinian negotiations, and for other purposes	la Palestine (et enjoint l'Autorité palestinienne à renoncer au terrorisme)
533		S.Res.185	A resolution reaffirming the commitment of the United States to a negotiated settlement of the Israeli-Palestinian conflict through direct Israeli-Palestinian negotiations, reaffirming opposition to the inclusion of Hamas in a unity government unless it is willing to accept peace with Israel and renounce violence, and declaring that Palestinian efforts to gain recognition of a state outside direct negotiations demonstrates absence of a good faith commitment to peace negotiations, and will have implications for continued United States aid	Promeut la solution des deux États et dénonce la reconnaissance unilatérale de la Palestine (et enjoint l'Autorité palestinienne à renoncer au terrorisme)
534		S.J.Res.20	A joint resolution authorizing the limited use of the United States Armed Forces in support of the NATO mission in Libya	Autorise la poursuite de l'usage limité de la force contre la Libye (et demande au président de poursuivre l'enquête sur les actes terroristes du pays comme l'attentat contre le vol Pan Am 103)
535		H.R.2465	Federal Workers' Compensation Modernization and Improvement Act	Domaine assurantiel (dont l'extension de la couverture des blessures et décès subis lors du service aux résultats d'actes terroristes)
536	2012	H.R.4251	SMART Port Security Act	Domaine de la sécurité portuaire (dont une évaluation des risques et vulnérabilités, une coopération avec le Canada, des inspections surprises et une évaluation de certaines mesures)
537		H.R.6018	Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2013	Orientations générales (dont la définition comme objectif de politique étrangère de contrer les actions terroristes à l'étranger, étend l'interdiction de transaction avec les pays accusés de soutenir le terrorisme)
538	2013	H.R.850	Nuclear Iran Prevention Act	Établit des sanctions contre l'Iran pour son programme nucléaire et ses violations des droits de l'homme (dont une évaluation pour déterminer si les Gardiens de la révolution devraient être inscrits sur la liste des organisations terroristes)
539		S.744	Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act	Domaine migratoire (dont une inéligibilité et une interdiction d'alternative à la détention pour les suspects de terrorisme, un renforcement du contrôle des antécédents des migrants au regard du terrorisme)
540		H.R.1771	North Korea Sanctions Enforcement Act	Sanctions contre la Corée du Nord pour de multiples allégations d'activités criminelles et la prolifération d'armes de destruction massive (et le soutien à des actes terroristes)

541		H.R.2848	Department of State Operations and Embassy Security Authorization Act, Fiscal Year 2014	Orientations générales (dont l'établissement d'un Center for strategic counterterrorism communications pour la diffusion de contre-propagande et évaluer les risques contre les installations diplomatiques et prévoir des protocoles de réaction)
542		S.J.Res.21	Authorization for the Use of Military Force Against the Government of Syria to Respond to Use of Chemical Weapon	Autorise l'usage de la force contre la Syrie sous conditions (prévenir la proliférations d'armes de destruction massive à des organisations terroristes étant l'une d'elle)
543		H.R.3410	Critical Infrastructure Protection Act	Domaine de la sécurité des infrastructures (dont un plan de protection contre les impulsions électromagnétiques)
544		H.R.3488	Preclearance Authorization Act	Domaine du transport aérien (autorise notamment le prédéouanement pour empêcher l'entrée de terroristes sur le territoire)
545		H.R.3696	National Cybersecurity and Critical Infrastructure Protection Act	Domaine de la cybersécurité et de la protection des infrastructures critiques (dont la création d'incitatifs pour le développement de technologies antiterroristes et l'extension de l'exonération partielle de responsabilité civile des entreprises fournissant ces technologies)
546	2014	H.Res.600	Urging the Government of Afghanistan, following a successful first round of the presidential election on April 5, 2014, to pursue a transparent, credible, and inclusive run-off presidential election on June 14, 2014, while ensuring the safety of voters, candidates, poll workers, and election observers	Loue le résultat de l'élection présidentielle afghane (et promeut un gouvernement élu pour lutter contre le terrorisme et favoriser le développement du pays)
547		H.R.4802	Gerardo Hernandez Airport Security Act	Domaine de la sécurité des aéroports (dont des plans de réponse en cas d'attaque terroriste et autres incidents)
548		S.Res.522	A resolution expressing the sense of the Senate supporting the U.S.-Africa Leaders Summit to be held in Washington, D.C., from August 4 through 6, 2014	Promeut la coopération entre le « peuple et le gouvernement des États-Unis et le peuple africain », enjoint les dirigeants africains à la bonne gouvernance, l'État de droit et la démocratie (et soutient les efforts des Africains contre les violences dont le terrorisme)
549	2015	H.R.158	Visa Waiver Program Improvement and Terrorist Travel Prevention Act	Domaine migratoire (dont une inéligibilité au programme d'exemption de visas pour les Syriens, Irakiens et nationaux de pays suspectés de soutenir le terrorisme)

550		H.R.998	Preclearance Authorization Act	Domaine du transport aérien (autorise notamment le prédédouanement pour empêcher l'entrée de terroristes sur le territoire)
551		H.R.1073	Critical Infrastructure Protection Act or CIPA	Domaine de la sécurité des infrastructures (dont un plan de protection contre les impulsions électromagnétiques)
552		H.R.1150	Frank R. Wolf International Religious Freedom Act	Domaine diplomatique (dont une autorisation d'action contre les étrangers promouvant le terrorisme contre des groupes religieux)
553		S.754	Cybersecurity Information Sharing Act	Domaine de la cybersécurité (dont l'autorisation d'utilisation des informations partagées en cas d'attaque terroriste ou autre menace grave)
554		H.R.2596	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2016	Orientations générales (dont un suivi des anciens prisonniers de Guantanamo, de l'utilisation des médias sociaux par les terroristes et de la campagne contre l'O.É.I.)
555		H.R.2750	Improved Security Vetting for Aviation Workers Act	Domaine de la sécurité des transports aériens (dont un accès à des bases de données antiterroristes pour l'autorisation d'accès des personnes aux zones sensibles des aéroports)
556		H.R.2795	First Responder Identification of Emergency Needs in Disaster Situations	Domaine de la sécurité intérieure (dont l'évaluation de l'impact de la présence de la famille des premiers répondants dans la zone d'une attaque terroriste)
557		S.1635	Department of State Operations Authorization and Embassy Security Act, Fiscal Year 2016	Orientations générales (dont la désignation d'un coordinateur chargé de la libération d'Américains otages de terroristes, la présentation d'une stratégie contre terrorisme supposément soutenu par l'Iran et la redésignation de la Corée du Nord comme État soutenant le terrorisme)
558		H.R.2843	TSA PreCheck Expansion Act	Domaine de la sécurité des transports aériens (dont une évaluation coûts / bénéfices de la vérification des passagers sur la liste des suspects de terrorisme)
559		S.Res.207	A resolution recognizing threats to freedom of the press and expression around the world and reaffirming freedom of the press as a priority in efforts of the United States Government to promote democracy and good governance	Loue la liberté de la presse et les journalistes luttant pour (dont une condamnation des meurtres de terroristes par l'O.É.I.)
560		S.1705	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2016	Orientations générales (dont une évaluation du financement du terrorisme par l'Iran en Syrie et oblige les fournisseurs d'accès internet et les opérateurs téléphoniques à révéler aux autorités toute information sur une activité terroriste)

561		H.R.8	North American Energy Security and Infrastructure Act	Domaine énergétique (dont des rapports sur la résistance des réseaux électriques contre les attaques terroristes et autres)
562		H.R.3583	Promoting Resilience and Efficiency in Preparing for Attacks and Responding to Emergencies Act or the PREPARE Act	Domaine de la sécurité intérieure (dont un programme de préparation des villes à des attaques terroristes)
563		H.R.3584	Transportation Security Administration Reform and Improvement Act	Domaine de la sécurité des transports aériens (dont une évaluation coûts / bénéfices de la vérification des passagers sur la liste des suspects de terrorisme et un accès à des bases de données antiterroristes pour l'autorisation d'accès des personnes aux zones sensibles des aéroports)
564		H.R.3598	Fusion Center Enhancement Act	Domaine de la sécurité intérieure (dont la dissémination de l'information sur le terrorisme et les armes de destruction massive par le réseau de centres de fusion)
565		H.R.3662	Iran Terror Finance Transparency Act	Empêche de lever le blocage des banques ayant fait affaire avec l'Iran (ou avec des organisations terroristes et tant que l'Iran n'est plus considéré comme soutien du terrorisme)
566		H.R.3842	Federal Law Enforcement Training Centers Reform and Improvement Act	Domaine de la formation des agents fédéraux (dont une préparation au terrorisme)
567		H.R.4127	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2016	Orientations générales (dont une vérification renforcée par un croisement avec les bases de données antiterroristes des agents de renseignement, la vérification que l'Iran ne soutient pas le terrorisme en Syrie depuis la levée des sanctions et une évaluation des progrès dans la lutte contre l'O.É.I.)
568	2016	H.R.4482	Southwest Border Security Threat Assessment Act	Ordonne l'évaluation des risques de la frontière sud (dont le risque terroriste et les mesures à prendre pour prévenir leur entrée)
569		H.R.4743	National Cybersecurity Preparedness Consortium Act	Domaine de la sécurité information (dont une prise en compte du risque cyberterroriste)
570		S.3017	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2017	Orientations générales (dont la lutte contre le soutien de la Russie au terrorisme, la déclassification des informations sur les activités terroristes des prisonniers libérés de Guantanamo et l'inclusion des relevés de transaction dans les données collectables par le F.B.I. si elles sont pertinentes dans une enquête sur le terrorisme international)
571		H.R.5631	Iran Accountability Act	Prévoit des sanctions contre l'Iran (notamment en raison de son soutien supposé au terrorisme)

ANNEXE B : DONNEES DE L'ANALYSE DE CONTENU

Tableau 12 : Patriot act – Fréquence des catégories (Agents, Commentaire, Méta)

Catégorie	Patriot act		
	CR	S	Congrès
Agents			
I. Assouplisseurs	33%	8%	11%
II. Durcisseurs	50%	89%	85%
III. Procédure, dialogue et méta	17%	3%	5%
Discours	99%	99%	99%
I. Arguments (voir Tableau 13)	73%	89%	87%
II. Commentaire	26%	10%	12%
Affirmation opposition	1%	0%	0%
Affirmation soutien	1%	1%	1%
Deuil	0%	1%	1%
Dialogue	4%	1%	1%
Félicitation partisans	2%	2%	2%
Félicitation résilience	0%	0%	0%
Félicitation travail bipartisan	7%	5%	5%
Procédure	11%	2%	3%
Méta	1%	1%	1%

Tableau 13 : Patriot act – Fréquence des catégories (Arguments)

I. Arguments		73%	89%	87%
1. Prétexte action		20%	22%	21%
A. Sécurité		8%	8%	8%
B. Liberté		5%	9%	8%
C. Précipitation		5%	1%	1%
D. Urgence		2%	0%	1%
E. Équilibre		0%	4%	4%
2. Fondement mesure		19%	41%	38%
A. Bon sens		5%	12%	11%
B. Identité		0%	0%	0%
C. Consensus bipartisan		5%	1%	2%
D. Opinion		0%	0%	0%
E. Paramétrage de mesure		9%	22%	20%
F. Quantification de mesure		0%	0%	0%
G. Compensation		1%	3%	3%
H. Communication		0%	2%	1%
3. Concession mesure		7%	8%	8%
A. Concession à l'assouplissement		4%	3%	3%
B. Concession au durcissement		3%	1%	2%
C. Concession limitante		0%	3%	3%
4. Critique action		12%	11%	11%
A. Critique de l'assouplissement		3%	2%	2%
B. Critique du durcissement		9%	5%	5%
C. Critique de l'urgence		0%	0%	0%
D. Critique de l'exécutif		0%	4%	3%
E. Critique partisanerie		0%	0%	0%
F. Critique manque compensation		0%	0%	0%
5. Promotion principe		14%	8%	9%
A. Coercition		6%	3%	4%
B. Redevabilité		9%	2%	3%
C. Coercition contrôlée		0%	3%	3%

Tableau 14 : Patriot act – Répartition des Arguments par Agent

I. Arguments		Assouplisseurs	Durcisseurs
1. Prétexte action		5%	20%
A. Sécurité		0%	9%
B. Liberté		4%	6%
C. Précipitation		2%	0%
D. Urgence		0%	1%
E. Équilibre		0%	4%
2. Fondement mesure		1%	43%
A. Bon sens		0%	13%
B. Identité		0%	0%
C. Consensus bipartisan		0%	2%
D. Opinion		0%	0%
E. Paramétrage de mesure		0%	22%
F. Quantification de mesure		0%	0%
G. Compensation		0%	3%
H. Communication		0%	2%
3. Concession mesure		1%	8%
A. Concession à l'assouplissement		0%	3%
B. Concession au durcissement		1%	1%
C. Concession limitante		0%	3%
4. Critique action		4%	9%
A. Critique de l'assouplissement		0%	2%
B. Critique du durcissement		4%	2%
C. Critique de l'urgence		0%	0%
D. Critique de l'exécutif		0%	3%
E. Critique partisanerie		0%	0%
F. Critique manque compensation		0%	0%
5. Promotion principe		2%	9%
A. Coercition		0%	4%
B. Redevabilité		2%	2%
C. Coercition contrôlée		0%	3%

Tableau 15 : Patriot sunsets extension act – Fréquence des catégories (Agents, Commentaire, Méta)

Catégorie	Patriot act		
	CR	S	Congrès
Agents			
I. Assouplisseurs	56%	63%	62%
II. Durcisseurs	29%	21%	22%
III. Procédure, dialogue H.S. et méta	14%	16%	16%
Discours	96%	97%	97%
I. Arguments (voir Tableau 16)	84%	81%	81%
II. Commentaire	13%	16%	15%
Affirmation opposition	0%	1%	1%
Affirmation soutien	1%	1%	1%
Deuil	0%	0%	0%
Dialogue	0%	1%	1%
Félicitation partisans	1%	1%	1%
Félicitation résilience	0%	0%	0%
Félicitation travail bipartisan	0%	0%	0%
Hors-sujet	0%	5%	4%
Procédure	11%	7%	8%
Méta	4%	3%	3%

Tableau 16 : Patriot sunsets extension act – Fréquence des catégories (Arguments)

I. Arguments		84%	81%	81%
1. Prétexte action		21%	12%	14%
A. Sécurité		6%	1%	2%
B. Liberté		7%	7%	7%
C. Précipitation		1%	1%	1%
D. Urgence		0%	1%	0%
E. Équilibre		4%	1%	1%
F. Absence débat		3%	2%	2%
2. Fondement mesure		16%	9%	10%
A. Bon sens		12%	7%	8%
B. Identité		0%	0%	0%
C. Consensus bipartisan		3%	0%	1%
D. Opinion		0%	0%	0%
E. Paramétrage de mesure		2%	2%	2%
F. Quantification de mesure		0%	0%	0%
G. Compensation		0%	0%	0%
H. Communication		0%	0%	0%
3. Concession mesure		7%	16%	14%
A. Concession à l'assouplissement		2%	2%	2%
B. Concession au durcissement		0%	3%	3%
C. Concession limitante		0%	0%	0%
D. Contre-offre		5%	10%	9%
4. Critique action		31%	33%	32%
A. Critique de l'assouplissement		7%	1%	2%
B. Critique du durcissement		17%	20%	20%
C. Critique de l'urgence		2%	1%	1%
D. Critique de l'exécutif		0%	3%	2%
E. Critique partisanerie		4%	2%	2%
F. Critique manque compensation		0%	0%	0%
G. Critique absence débat		1%	6%	5%
5. Promotion principe		8%	11%	11%
A. Coercition		1%	1%	1%
B. Redevabilité		7%	10%	10%
C. Coercition contrôlée		0%	0%	0%

Tableau 17 : Patriot sunsets extension act – Répartition des Arguments par Agent

I. Arguments	Assouplisseurs	Durcisseurs	Total
1. Prétexte action	14%	3%	17%
A. Sécurité	1%	1%	2%
B. Liberté	8%	0%	8%
C. Précipitation	2%	0%	2%
D. Urgence	0%	1%	1%
E. Équilibre	1%	1%	1%
F. Absence débat	3%	0%	3%
2. Fondement mesure	0%	12%	12%
A. Bon sens	0%	9%	9%
B. Identité	0%	0%	0%
C. Consensus bipartisan	0%	1%	1%
D. Opinion	0%	0%	0%
E. Paramétrage de mesure	0%	2%	2%
F. Quantification de mesure	0%	0%	0%
G. Compensation	0%	0%	0%
H. Communication	0%	0%	0%
3. Concession mesure	13%	4%	17%
A. Concession à l'assouplissement	0%	3%	3%
B. Concession au durcissement	3%	0%	4%
C. Concession limitante	0%	0%	0%
D. Contre-offre	9%	1%	11%
4. Critique action	36%	5%	41%
A. Critique de l'assouplissement	0%	3%	3%
B. Critique du durcissement	24%	0%	24%
C. Critique de l'urgence	2%	0%	2%
D. Critique de l'exécutif	3%	0%	3%
E. Critique partisanerie	1%	1%	2%
F. Critique manque compensation	0%	0%	0%
G. Critique absence débat	6%	1%	7%
5. Promotion principe	12%	1%	13%
A. Coercition	0%	1%	1%
B. Redevabilité	12%	0%	12%
C. Coercition contrôlée	0%	0%	0%

Tableau 18 : Freedom act – Fréquence des catégories (Agents, Commentaire, Méta)

Catégorie	Patriot act		
	CR	S	Congrès
Agents			
I. Partisans	76%	48%	52%
II. Opposants	8%	45%	39%
III. Procédure, dialogue H.S. et méta	17%	8%	9%
Discours			
I. Arguments (voir Tableau 19)	98%	99%	99%
II. Commentaire	73%	90%	88%
Affirmation opposition	25%	8%	11%
Affirmation soutien	0%	0%	0%
Deuil	4%	0%	1%
Dialogue	0%	0%	0%
Félicitation partisans	0%	1%	1%
Félicitation résilience	1%	0%	0%
Félicitation travail bipartisan	0%	0%	0%
Hors-sujet	6%	1%	2%
Procédure	0%	2%	1%
Méta			
	14%	4%	6%
	2%	1%	1%

Tableau 19 : Freedom act – Fréquence des catégories (Arguments)

I. Arguments		73%	90%	88%
1. Prétexte action		17%	22%	22%
A. Sécurité		0%	9%	7%
B. Liberté		7%	9%	8%
C. Précipitation		0%	0%	0%
D. Urgence		1%	3%	3%
E. Équilibre		9%	2%	3%
2. Fondement mesure		27%	13%	15%
A. Bon sens		13%	4%	5%
B. Identité		0%	0%	0%
C. Consensus bipartisan		1%	4%	4%
D. Opinion		3%	1%	1%
E. Paramétrage de mesure		11%	4%	5%
F. Quantification de mesure		0%	0%	0%
G. Compensation		0%	0%	0%
H. Communication		0%	0%	0%
3. Concession mesure		3%	9%	8%
A. Concession à l'assouplissement		2%	2%	2%
B. Concession au durcissement		1%	2%	2%
C. Concession limitante		0%	0%	0%
D. Contre-offre		0%	5%	5%
4. Critique action		11%	35%	32%
A. Critique de l'assouplissement		1%	22%	19%
B. Critique du durcissement		9%	6%	6%
C. Critique de l'urgence		0%	1%	1%
D. Critique de l'exécutif		1%	4%	3%
E. Critique partisanerie		0%	3%	2%
F. Critique manque compensation		0%	0%	0%
5. Promotion principe		15%	12%	12%
A. Coercition		1%	4%	4%
B. Redevabilité		8%	3%	4%
C. Coercition contrôlée		0%	1%	1%
D. Redevabilité poussée		4%	3%	3%
E. Redevabilité contrôlée		3%	1%	1%

Tableau 20 : Freedom act – Répartition des Arguments par Agent

I. Arguments	Partisans	Opposants	Total
1. Prétexte action	16%	8%	24%
A. Sécurité	4%	5%	9%
B. Liberté	7%	2%	9%
C. Précipitation	0%	0%	1%
D. Urgence	2%	1%	3%
E. Équilibre	3%	0%	3%
2. Fondement mesure	16%	0%	16%
A. Bon sens	6%	0%	6%
B. Identité	0%	0%	0%
C. Consensus bipartisan	4%	0%	4%
D. Opinion	1%	0%	1%
E. Paramétrage de mesure	5%	0%	5%
F. Quantification de mesure	0%	0%	0%
G. Compensation	0%	0%	0%
H. Communication	0%	0%	0%
3. Concession mesure	3%	6%	9%
A. Concession à l'assouplissement	1%	1%	2%
B. Concession au durcissement	3%	0%	2%
C. Concession limitante	0%	0%	0%
D. Contre-offre	0%	4%	5%
4. Critique action	9%	28%	37%
A. Critique de l'assouplissement	3%	19%	22%
B. Critique du durcissement	4%	4%	7%
C. Critique de l'urgence	0%	1%	1%
D. Critique de l'exécutif	0%	4%	4%
E. Critique partisanerie	2%	0%	3%
F. Critique manque compensation	0%	0%	0%
5. Promotion principe	9%	5%	14%
A. Coercition	1%	3%	5%
B. Redevabilité	4%	0%	4%
C. Coercition contrôlée	1%	0%	1%
D. Redevabilité poussée	3%	1%	3%
E. Redevabilité contrôlée	1%	0%	1%

LISTE DES REFERENCES

Toutes les adresses électroniques citées sont réputées consultées le 2 septembre 2016.

- 9/11 COMMISSION REPORT, *Final report of the national commission on terrorist attacks upon the United States*, New York, W.W. Norton & Company, 2004.
- ABOU DJAFFAR, « Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus », dans *Terrorismes, guérillas, stratégie et autres activités humaines* (www.aboudjaffar.blog.lemonde.fr), 27 août 2014.
- ABRAHMS, Max, « Are Terrorists really rational ? The Palestinian example », dans *Orbis*, vol. 48, n°3, été 2004.
- ABRAHMS, Max, « Al Qaeda's miscommunication war : the terrorism paradox », dans *Terrorism and Political Violence*, vol. 17, n°4, automne 2005.
- ABRAHMS, Max, « Why terrorism does not work », dans *International Security*, vol. 31, n°2, automne 2006.
- ABRAHMS, Max, « Why democracies make superior counterterrorists », dans *Security Studies*, vol. 16, n°2, avril-juin 2007.
- ABRAHMS, Max, « What terrorists really want », dans *International Security*, vol. 32, n°4, printemps 2008.
- ABRAHMS, Max, « The credibility paradox : violence as a double-edged sword in international politics », dans *International Studies Quarterly*, décembre 2013.
- ACHCAN, Gilbert, *le Choc des barbaries*, Paris, 10/18, 2003.
- ADAM, Alexandre, *la Lutte contre le terrorisme – Étude comparative Union européenne – États-Unis*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- ADAMS, Nick, Ted Nordhaus et Michael Shellenberger, *Counter-terrorism since 9/11 – Evaluating the efficacy of controversial tactics*, Oakland, Breakthrough Institute, printemps 2011.
- ADAMSKY, Dima, *The culture of military innovation : the impact of cultural factors on the revolution in military affairs in Russia, the U.S., and Israel*, Stanford, Stanford University Press, 2010.
- AGIESTA, Jennifer, « Poll: 6 in 10 back renewal of NSA data collection », dans *CNN*, rubrique « Politics », 1^{er} juin 2015 (<http://www.cnn.com/2015/06/01/politics/poll-nsa-data-collection-cnn-orc/>).
- AGNEW, John, « The territorial trap : the geographical assumptions of international relations theory », dans *Review of international political economy*, vol. 1, n° 1, printemps 1994.
- AHMAD, Muhammad Idrees, « Fortress Britain », dans *Spinwatch*, 23 juin 2008 (<http://www.spinwatch.org/index.php/blog/item/523-fortress-britain>).
- AIRWARS, *Cause for concern – Hundreds of civilian non-combatants credibly reported killed in first year of coalition airstrikes against Islamic State*, publié à compte d'auteur, août 2015 (<http://airwars.org/reports/>).

- AMBINDER, Marc, « Minimization : a term you need to know », dans *the Atlantic*, 5 février 2010 (<http://www.theatlantic.com/politics/archive/2010/02/minimization-a-term-you-need-to-know/35403>).
- ANDREANI, Jean-Claude et Françoise Conchon, « Méthodes d'analyse et d'interprétation des études qualitatives : état de l'art en marketing », Actes du 4^e Congrès international sur les tendances du marketing en Europe, 2005, 21-22 janvier, Paris.
- ARON, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.
- ATRAN, Scott, « The Real Power of ISIS », dans *The daily beast*, 25 octobre 2015 (<http://www.thedailybeast.com/articles/2015/10/25/the-real-power-of-isis.html>).
- ATRAN, Scott, « ISIS is a revolution », dans *Aeon*, 15 décembre 2015 (<https://aeon.co/essays/why-isis-has-the-potential-to-be-a-world-altering-revolution>).
- AUBERT, Laura et Philippe Mary, « L'abolition par la réforme – Dépénaliser en contexte d'intensification pénale ? », dans *Champ pénal/ Penal field*, vol. 12, 2015.
- BADIE, Bertrand, « ONU-Palestine : Obama est K.O. debout », clavardage avec les lecteurs sur le site du *Monde*, 14 septembre 2011 (http://www.lemonde.fr/international/chat/2011/09/14/printemps-arabe-palestine-quelle-diplomatie-au-proche-orient_1572367_3210.html).
- BAECHLER, Jean, *Les phénomènes révolutionnaires*, Paris, Presses universitaires de France, 1970.
- BANKS, Christopher, « National security letters and diminishing privacy rights », dans MORGAN, Matthew, *The impact of /911 and the new legal landscape*, New-York, Palgrave Macmillan, 2009.
- BARDIN, Laurence, *l'Analyse contenu*, Paris, Presses universitaires de France, 1980 (2^e éd.)
- BATTISTELLA, Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- BATTISTELLA, Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- BAY, Norman. « Paradigm shifts, executive power, and the war on terror », dans LINNAN, David (dir.), *Enemy combatants, terrorism, and armed conflict law – A guide to the issues*, Wesport, Praeger security international, 2008.
- BAYART, Jean-François, *Sortir du national-libéralisme*, Paris, Karthala, 2012.
- BEACH, Derek et Rasmus Brun Pedersen, « Case selection techniques in process-tracing and the implications of taking the study of causal mechanisms seriously », communication présentée au congrès annuel de l'American political science association, New Orleans, août 2012 ([http://dpsa.dk/papers/Case%20selection%20in%20PT%20-%20Beach%20and%20Pedersen%20-%202nd%20draft\(1\)\(1\).pdf](http://dpsa.dk/papers/Case%20selection%20in%20PT%20-%20Beach%20and%20Pedersen%20-%202nd%20draft(1)(1).pdf)).

- BEACH, Derek et Rasmus Brun Pedersen, *Process-tracing methods : foundations and guidelines*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2013.
- BEACH, Derek, « Process tracing case study methodology », cours d'une journée sur les méthodes de recherches, congrès de l'Association internationale de science politique, Montréal, 19 juillet 2014.
- BEAM, Christopher, « Paper weight », dans *Slate*, 20 août 2009 (http://www.slate.com/articles/news_and_politics/explainer/2009/08/paper_weight.html).
- BEAUFRE, André, « Vue d'ensemble de la stratégie », dans *Politique étrangère*, vol. 27, n°5, 1962.
- BEAULIEU-BROSSARD, Philippe, « Opération Ajax, 1953 – Le mythe fondateur des tensions entre l'Iran et l'Amérique », dans *Étude Raoul-Dandurand*, n° 19, 2009.
- BECK, Ulrich, « La société du risque globalisé revue sous l'angle de la menace terroriste », dans *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 1 n° 114, 2003.
- BENNETT, Andrew, « Process tracing and causal inference », dans BRADY, Henry et David Collier (dir.), *Rethinking social inquiry*, Plymouth, Rowman and Littlefield, 2010.
- BERENSKOETTER, Felix Sebastian, « Mapping the mind gap : a comparison of U.S. and European security strategies », dans *Security Dialogue*, vol. 36, n°1.
- BERGER, Thomas, « Norms, identity, and national security », dans HUGHES, Christopher et Lai Yew Meng (dir.), *Security studies – A reader*, Londres et New York, Routledge, 2011 (tiré de BERGER, Thomas, « Norms, identity, and national security in Germany and Japan », dans KATZENSTEIN, Peter (dir.), *The culture of national security : norms and identity in world politics*, New York, Columbia University Press, 1996.)
- BILMES, Linda, « The financial legacy of Iraq and Afghanistan : how wartime spending decisions will constrain future national security budgets », dans *HKS Faculty Research Working Paper Series RWP13-006*, mars 2013.
- BLOOMFIELD, Alan et Kim Richard Nossal, « Towards an explicative understanding of strategic culture : the cases of Australia and Canada », dans *Contemporary security policy*, vol. 28, n° 2, août 2007.
- BOSI, Lorenzo, « État des savoirs et pistes de recherche sur la violence politique », dans *Critique internationale*, n° 54, 2012.
- BOURDIEU, Pierre, « L'opinion publique n'existe pas », dans *Les Temps modernes*, n° 318, janvier 1973.
- BOURDIEU, Pierre, « La sociologie est-elle une science ? », dans *La Recherche*, 1980, vol. 11, n°112.
- BOURDIEU, Pierre, *Choses dites*, Paris, les Éditions de minuit, 1987.
- BOURDIEU, Pierre, Jean-Claude Chamboredon et Jean-Claude Passeron, *le Métier de sociologue*, Mouton de Gruyter, Berlin, 2005 (5^e éd.)

- BOWIE, Neil et Alex Schmid, « Databases on terrorism », dans SCHMID, Alex, *The Routledge handbook of terrorism research*, Abingdon et New York, Routledge, 2011.
- BOYER, Dave, « Bush policies still alive in Obama White House », dans *The Washington post*, 24 avril 2013.
- BROOKS, Clem et Jeff Manza, *Whose rights? Counter-terrorism and the dark side of american public opinion*, New York, Russell Sage Foundation, 2013.
- BROWN, lieutenant-colonel Mark, « The impact of strategic culture and cognition on U.S. outcomes », Carlisle, U.S. Army War College, 2010.
- BURGAT, François, *l'Islamisme à l'heure d'Al-Qaïda*, Paris, La Découverte, 2005.
- BUSINO, Giovanni, « La preuve dans les sciences sociales », dans *Revue européenne des sciences sociales*, tome XLI, n°128, 2003.
- BUZAN, Barry, *People, states, and fear : an agenda for international security studies in the post-cold war era*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991.
- BYNANDER, Fredrik, « Securitizing submarine intrusions », dans ERRIKSON, Johan, *Threat politics : new perspectives on security, risk and crisis management*, Aldershot, Ashgate, 2001.
- CADET, Bernard et Gérard Chasseigne, *Psychologie du jugement et de la décision – Des modèles aux applications*, Bruxelles, De Boeck, 2009.
- CAMPBELL, David, *Writing security : United States foreign policy and the politics of identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1992.
- CAMUS, Colombe, *la Guerre contre le terrorisme – Dérives sécuritaires et dilemme démocratique*, Paris, Éditions du Félin, coll. « Échéances », 2007.
- CANES-WRONE Brandice et Michael Dorf, « Measuring the chilling effect », dans *New York University Law Review*, vol. 90, n° 4, octobre 2015.
- CAPOCCIA, Giovanni et Daniel Kelemen, « The study of critical junctures : theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism », dans *World politics*, vol. 59, n° 3, avril 2007.
- CARTER, Ralph et James Scott, *Choosing to lead – Understanding congressional foreign policy entrepreneurs*, Durham, Duke university press, 2009.
- CARTER, Shan et Amanda Cox, « One 9/11 tally : \$3,3 trillion », dans *New York Times*, 8 septembre 2011.
- CHALIAND, Gérard, *Voyage dans 40 ans de terrorisme*, Paris, Éditions Lignes de repères, 2006.
- CHALIAND, Gérard et Arnaud Blin, *Histoire du terrorisme*, Paris, Bayard, 2006.
- CHAMPEIL-DESPLATS, « Des « libertés publiques » aux « droits fondamentaux » : effets et enjeux d'un changement de dénomination », dans *Jus politicum*, n° 5, décembre 2010.
- CHAPPE, Vincent-Arnaud, Jérôme Lamy et Arnaud Saint-Martin, « Le tribunal des flagrants délires « sociologiques » », dans *Zilsel*, 30 janvier 2016 (<http://zilsel.hypotheses.org/2415>).

- CHENOWETH, Erica, *Manuscript précis : why democracy encourages terrorism*, site personnel de l'auteur (<http://www.ericachenoweth.com/research/>), tiré de la thèse de l'auteur soutenue en 2007.
- CHENOWETH, Erica, Nicholas Miller & Elizabeth McClellan, Hillel Frisch, Paul Staniland et Max Abrahms, « Correspondence – What makes terroristes tick », dans *International security*, vol. 33, n° 4, printemps 2009.
- CHOMSKY, Noam, « On anarchism, marxism and hope for the future », dans *Red and black revolution*, mars 2001 (<http://struggle.ws/rbr/pdf2.html>).
- CLAUSEWITZ, Carl von, *De la guerre*, Paris, les Éditions de minuit, 1955.
- CLEMENS, Elisabeth et James Cook, « Politics and Institutionalism : explaining durability and change », dans *Annual review of sociology*, vol. 25, 1999.
- CLEMENT, Pierre-Alain, *G.I. contre jihad : le match nul – Al-Qaïda et les États-Unis sous George W. Bush*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2010.
- CLEMENT, Pierre-Alain, « L'antiterrorisme à l'ère multipolaire : consensus de façade, contestations infructueuses et déconvenues croissantes », dans COURMONT, Barthélémy et Éric Mottet (dir.), *Repenser la multipolarité*, Québec, Septentrion, 2013.
- CLEMENT, Pierre-Alain, « Le terrorisme est une violence politique comme les autres. Vers une normalisation typologique du terrorisme », dans *Études internationales*, vol. 45, n° 3, septembre 2014a.
- CLEMENT, Pierre-Alain, « L'antiterrorisme de Bush à Obama : continuités et inflexions (législation, assassinats ciblés et interventions militaires) », dans *Fiche de l'IRSEM n°35*, novembre 2014b.
- CLIFF, Amanda, *Disinhibition and terrorism*, mémoire de maîtrise, Université de Canterbury, 2006.
- COLLIER, Ruth et David Collier, *Shaping the political arena*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- COLONOMOS, Ariel, *Éthique de la politique étrangère – Nous et les barbares ou sauver l'autre pour se sauver soi-même*, dans CHARILLON, Frédéric (dir.), *Politique étrangère – Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- COLUMBIA LAW REVIEW, « The chilling effect in constitutional law », dans *Columbia Law Review*, vol. 69, n° 5, mai 1969.
- CONGRESSIONAL RECORD – HOUSE, « Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (U.S.A. PATRIOT) act of 2001 », Washington, Government publishing office, 23 octobre 2001 (<https://www.congress.gov/crec/2001/10/23/CREC-2001-10-23-pt1-PgH7159-3.pdf>).
- CONGRESSIONAL RECORD – SENATE, « USA PATRIOT act of 2001 », Washington, Government publishing office, 25 octobre 2001 (<https://www.congress.gov/crec/2001/10/25/CREC-2001-10-25-pt1-PgS10990-2.pdf>).
- CONGRESSIONAL RECORD – HOUSE, « Patriot sunsets extension act of 2001 », Washington, Government publishing office, 26 mai 2011

- <https://www.congress.gov/crec/2011/05/26/CREC-2011-05-26-pt1-PgH3738-11.pdf>).
- CONGRESSIONAL RECORD – SENATE, « Patriot sunsets extension act of 2001 – Motion to proceed », Washington, Government publishing office, 24 mai 2011a (<https://www.congress.gov/crec/2011/05/24/CREC-2011-05-24-pt1-PgS3247-7.pdf>).
- CONGRESSIONAL RECORD – SENATE, « Patriot sunsets extension act of 2001 », Washington, Government publishing office, 24 mai 2011b (<https://www.congress.gov/crec/2011/05/24/CREC-2011-05-24-pt1-PgS3263-2.pdf>).
- CONGRESSIONAL RECORD – SENATE, « Small business additional temporary extension act of 2011 », Washington, Government publishing office, 25 mai 2011c (<https://www.congress.gov/crec/2011/05/25/CREC-2011-05-25-pt1-PgS3298-2.pdf>).
- CONGRESSIONAL RECORD – SENATE, « Small business additional temporary extension act of 2011 », Washington, Government publishing office, 26 mai 2011d (<https://www.congress.gov/crec/2011/05/26/CREC-2011-05-26-pt1-PgS3367-8.pdf>).
- CONGRESSIONAL RECORD – SENATE, « Small business additional temporary extension act of 2011 – Continued », Washington, Government publishing office, 26 mai 2011e (<https://www.congress.gov/crec/2011/05/26/CREC-2011-05-26-pt1-PgS3372-2.pdf>).
- CONGRESSIONAL RECORD – HOUSE, « Uniting and strengthening America by fulfilling rights and ending eavesdropping, dragnet-collection and online monitoring act of 2015 », Washington, Government publishing office, 13 mai 2015 (<https://www.congress.gov/crec/2015/05/13/CREC-2015-05-13-pt1-PgH2901-2.pdf>).
- CONGRESSIONAL RECORD – SENATE, « U.S.A. Freedom act of 2015 – Motion to proceed », Washington, Government publishing office, 31 mai 2015a (<https://www.congress.gov/crec/2015/05/31/CREC-2015-05-31-pt1-PgS3324-3.pdf>).
- CONGRESSIONAL RECORD – SENATE, « U.S.A. Freedom act of 2015 – Motion to proceed – Continued », Washington, Government publishing office, 31 mai 2015b (<https://www.congress.gov/crec/2015/05/31/CREC-2015-05-31-pt1-PgS3329-2.pdf>).
- CONGRESSIONAL RECORD – SENATE, « U.S.A. Freedom act of 2015 », Washington, Government publishing office, 1^{er} juin 2015c (<https://www.congress.gov/crec/2015/06/01/CREC-2015-06-01-pt1-PgS3374-4.pdf>).
- CONGRESSIONAL RECORD – SENATE, « U.S.A. Freedom act of 2015 – Continued », Washington, Government publishing office, 1^{er} juin 2015d (<https://www.congress.gov/crec/2015/06/01/CREC-2015-06-01-pt1-PgS3385.pdf>).

- CONGRESSIONAL RECORD – SENATE, « U.S.A. Freedom act of 2015 », Washington, Government publishing office, 2 juin 2015e (<https://www.congress.gov/crec/2015/06/02/CREC-2015-06-02-pt1-PgS3421-3.pdf>).
- CONGRESSIONAL RECORD – SENATE, « U.S.A. Freedom act of 2015 – Continued », Washington, Government publishing office, 2 juin 2015f (<https://www.congress.gov/crec/2015/06/02/CREC-2015-06-02-pt1-PgS3439-2.pdf>).
- CONLAN, Timothy et Laure Laboureau, « Effets de cycle et centralisation politique au sein du fédéralisme américain contemporain », dans *Revue française de science politique*, vol. 64, n° 2, 2014.
- CONYERS, John, *Report 110-620 together with additional views to accompany H. R. 5690*, Washington, Committee on the Judiciary – House of the representatives, 5 mai 2008 (<https://www.congress.gov/110/crpt/hrpt620/CRPT-110hrpt620-pt1.pdf>).
- COSKUN, Bezen, « Does « strategic culture » matter ? Old Europe, new Europe and the transatlantic security », dans *Perspectives*, vol. 12, été-automne 2007.
- COURMONT, Barthélémy, *Terrorisme et contre-terrorisme. L'incompréhension fatale*, Paris, Le Cherche Midi, 2003.
- COURMONT, Barthélémy, *l'Empire blessé*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2005.
- COURMONT, Barthélémy et Darko Ribnikar, *les Guerres asymétriques. Conflits d'hier et d'aujourd'hui*, Paris, Dalloz, 2009 (2^e éd.)
- COUTAU-BEGARIE, Hervé, *Traité de stratégie*, Paris, Economica, 1999.
- COZZENS, Jeffrey, « Approching Al-Qaeda's warfare : function, culture and grand strategy », dans RANSTORP, Magnus (dir.), *Mapping terrorism research – State of the art, gaps and future directions*, Londres/New York, Routledge, 2007.
- CRENSHAW, Martha, *Revolutionary terrorism*, Stanford, Hoover Institution, 1979.
- CRENSHAW, Martha, « The causes of terrorism », dans *Comparative Politics*, vol.13, n° 4, juillet 1981.
- CRENSHAW, Martha, « The psychology of terrorism : an agenda for the 21st century », dans *Political psychology*, vol. 21, n° 2, 2000.
- CRENSHAW, Martha, « Terrorism and global security », dans CROCKER, Chester, Fen Osler Hampson et Pamela Aall (dir.), *Leashing the dogs of war : conflict management in a divided world*, Washington, U.S. Institute of Peace Press, 2007.
- CRONIN, Audrey Kurth et James Ludes, *Attacking terrorism : elements of a grand strategy*, Washington, Georgetown University Press, 2004.
- CRONIN, Audrey Kurth, *How terrorism ends – Understanding the decline and demise of terrorist campaigns*, Princeton, Princeton University Press, 2009.
- CROZIER, Michel et Erhard Friedberg, *l'Acteur et le Système*, Paris, Seuil, 1977.
- DABIQ, « Why we hate you and why we fight you », dans *Dabiq*, n° 15, juillet 2016.

- DALBY, Simon, « Imperialism, Domination, Culture: The Continued Relevance of Critical Geopolitics », dans *Geopolitics*, vol. 13, n° 3, 2008.
- DAVID, Charles-Philippe, *la Guerre et la Paix – Approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013 (3^e éd.)
- DAVID, Charles-Philippe, *Au sein de la Maison blanche - La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, Presses de l'université Laval, 2015 (3^e éd.)
- DAVID, Charles-Philippe et Benoît Gagnon (dir.), *Repenser le terrorisme - Concepts, acteurs et réponses*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2007.
- DAVID, Charles Philippe et Julien Tourreille, « Les effets de la « révolution Bush » sur la puissance américaine », dans JOUVE, Bernard & Yann Roche (dir.), *Des flux et des territoires*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2006.
- DAVID, Charles Philippe et Julien Tourreille, « Théories de l'hégémonie américaine », dans DAVID, Charles Philippe (dir.), *Théories de la politique étrangère américaine – Auteurs, concepts et approches*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2013.
- DEBRIX, François, *Tabloid terror*, Abingdon et New York, Routledge, 2008.
- DELLA PORTA, Donatella, *Social movements, political violence, and the state*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- DELLA PORTA, Donatella, « On violence and repression: a relational approach (the Government and opposition/Leonard Schapiro memorial lecture, 2013) », dans *Government and opposition*, vol. 49, n° 2, 2014.
- DEMPSEY, James, « Why section 206 should be modified », dans *Patriot debates*, 2015 (<http://apps.americanbar.org/natsecurity/patriotdebates/206-2#opening>).
- DEXTER, Helen et Emmanuel-Pierre Guittet, « Teaching (something about) terrorism : ethical and methodological problems, pedagogical suggestions », dans *International studies perspectives*, octobre 2012 (publié en ligne).
- DIDIOT, Marie, « Les barrières frontalières : archaïsmes inadaptés ou renforts du pouvoir étatique? », dans *l'Espace politique*, vol. 20, n° 1, 2013.
- DIECKHOFF, Alain, « Proche-Orient : États faibles et régimes forts ? », communication présentée à la conférence « Moyen-Orient : sécurité humaine ou sécurité des gouvernants ? », Observatoire du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, 23 février 2011 (<http://www.dandurand.uqam.ca/evenements/evenements-passes/754-moyen-orient-securite-humaine-ou-securite-des-gouvernants-.html>.)
- DUGAN, Laura et Erica Chenoweth, « Moving beyond deterrence : the effectiveness of raising the expected utility of abstaining from terrorism in Israel », dans *American Sociological Review*, vol. 77, n° 4, 2012.
- DUNN CAVELTY, Myriam et Kristian Soby Kristensen, *Securing « the homeland » - Critical infrastructure, risk and (in)security*, Londres/New York, Routledge, 2008.
- DURKHEIM, Émile, *les Règles de la méthode sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 2002 (11^e éd., 1937.)

- DUYVESTYEN, Isabelle, « The role of history and continuity in terrorism research », dans RANSTORP, Magnus (dir.), *Mapping terrorism research – State of the art, gaps and future directions*, Londres/New York, Routledge, 2007.
- EASSON Joseph et Alex Schmid, « Appendix 2.1 – 250-plus academic, governmental and intergovernmental definitions of terrorism », dans SCHMID, Alex, *The Routledge handbook of terrorism research*, Abingdon et New York, Routledge, 2011.
- ECONOMIST, « Outrageous bills – Why Congress writes such long laws », dans *The Economist*, 23 novembre 2013.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Democracy index 2015 – Democracy in an age of anxiety*, The economist group, 2016.
- ELIAS, Norbert, *Über den Prozeß der Zivilisation – Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Bâle, Verlag Haus zum Falken, 1939.
- FALK, Kevin et Thomas Kane, « The Maginot mentality in international relations models », dans *Parameters*, été 1998.
- FARRELL, Theo, « Strategic culture and American empire », *SAIS Review*, vol. 25, n°2, été-automne 2005.
- FENNO, Richard, *Congressmen in committees*, Boston, Little Brown, 1973.
- FINN, John, « Counterterrorism regimes and the rule of law : the effects of emergency legislation on separation of powers, civil liberties, and other fundamental constitutional norms », dans CRENSHAW, Martha, *The consequences of counterterrorism*, New York, Russell Sage Foundation, 2010.
- FISCHER, Kathryn, « Terrorist Threat Construction and the Transition to Permanent British Counterterrorism Law », dans *Journal of terrorism research*, vol. 2, n° 3, 2011.
- FLIPO, Fabrice, « Pourquoi il faut aller voir *Merci patron !* », dans *Mediapart*, février 2016 (<https://blogs.mediapart.fr/fabriceflipo/blog/280216/pourquoi-il-faut-aller-voir-merci-patron>).
- FOLEY, Frank, « Reforming Counterterrorism: Institutions and Organizational Routines in Britain and France », dans *Security studies*, vol. 18, juillet 2009.
- FOLEY, Franck, *Countering terrorism in Britain and France – Institutions, norms and the shadow of the past*, New York, Cambridge University Press, 2013.
- FOLEY, Frank et Max Abrahms, « Terrorism and counterterrorism », dans DENEMARK, Robert (dir.), *The International studies encyclopedia*, Malden (MA), Blackwell Publishing, 2010.
- FOXX, Virginia, *Report 114-111 to accompany H. Res. 255*, Washington, Committee on Rules – House of the representatives, 12 mai 2015 (<https://www.congress.gov/114/crpt/hrpt111/CRPT-114hrpt111.pdf>).
- FREEDMAN, Lawrence (dir.), *Superterrorism : policy responses*, Oxford, Blackwell, 2002.
- GAGNON, Frédérick, « Théories sur le rôle du Congrès », dans DAVID, Charles-Philippe (dir.), *Théories de la politique étrangère américaine – Auteurs, concepts et approches*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2012.

- GAGNON, Frédérick, *les Sénateurs qui changent le monde – Le président de la commission du Sénat américain sur les relations extérieures et la politique étrangère des États-Unis après 1945*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2013.
- GANOR, Boaz, « Terrorist organization typologies and the probability of a boomerang effect », dans *Studies in conflict and terrorism*, vol. 31, n° 4, 2008.
- GAUB, Florence et Alexandra Laban, « Arab futures : three scenarios for 2025 », dans *European Union institute for security studie report*, n° 22, février 2015.
- GEORGE, Alexander (dir.), *Western State Terrorism*, Cambridge, Polity press, 1991.
- GEORGE, Alexander et Andrew Bennett, 2005, « Integrating comparative and within-case analysis: typological theory », dans GEORGE, Alexander et Andrew Bennett, 2005, *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, MIT Press (<http://www.gwu.edu/~gwipp/talks/BennettGWIPP.pdf>).
- GERRING, John et Jason Seawright, « Techniques for choosing cases », dans GERRING, John (dir.), *Case study research - Principles and practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- GHIGLIONE, Rodolphe, Benjamin Matalon et Nicole Bacri, *les Dires analysés – L'analyse propositionnelle du discours*, Paris, Presses universitaires de Vincennes, 1985.
- GOITEIN, Elizabeth et Faiza Patel, « What went wrong with the FISA court », dans Brennan center for justice at New York University school of law, 2015 (<https://www.brennancenter.org/publication/what-went-wrong-fisa-court>).
- GOODLATTE, Robert, *Report 114-109 to accompany H. R. 2048*, Washington, Committee on the Judiciary – House of the representatives, 7 mai 2015 (<https://www.congress.gov/114/crpt/hrpt109/CRPT-114hrpt109-pt1.pdf>).
- GOVTRACK.US, « Bill prognosis analysis », 2013 (<https://www.govtrack.us/about/analysis>).
- GRANICK, Jennifer, « NSA's creative interpretations of law subvert Congress and the rule of law », dans *Forbes*, 16 décembre 2013.
- GRAY, Colin, « National style in strategy: the American example », dans *International security*, vol. 6, n° 2, automne 1981.
- GRAY, Colin, *Strategic Studies*, Westport, Greenwood Press, 1982.
- GRAY, Colin, « Strategic culture as context: the first generation of theory strikes back », dans *Review of International Studies*, vol. 25, n° 1, 1999.
- GREENHALGH, Trisha, « Statistics for the non-statistician II: « significant » relations and their pitfalls », dans *British medical journal*, vol. 315, août 1997.
- GRONDIN, David, « Le poids du discours et du langage », dans DAVID, Charles Philippe (dir.), *Théories de la politique étrangère américaine – Auteurs, concepts et approches*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2013.
- GURR, Ted, *Why men rebel*, Princeton, Princeton University Press, 1970.
- HABERMAS, Jürgen, *la Technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard, 1973.

- HALL, Peter, « Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective », dans MAHONEY, James et Kathleen Thelen (dir.), *Explaining institutional change – Ambiguity, agency and power*, New York, Cambridge university press, 2010.
- HARVEY, Frank, « The homeland security dilemma : the imaginations of failure and the escalating costs of perfecting security », communication présentée au Canadian defence & foreign affairs institute, Calgary, juin 2006.
- HARVEY, Frank, *The homeland security dilemma – Fear, failure and the future of American insecurity*, Abingdon/New York, Routledge, 2008.
- HATCH, Garrett, « Privacy and civil liberties oversight board : new independent agency status », dans Congressional research service, Washington, 27 août 2012.
- HEGGHAMMER, Thomas, « The future of terrorism studies », communication présentée à la conférence *Intelligence, National Security, and War*, Naval War College, Newport, 25-27 mars 2013.
- HELLER, Regina et Martin Kahl, « Tracing and understanding « bad » norm dynamics in counterterrorism : the current debates in IR research », dans *Critical studies on terrorism*, vol. 6, n° 3, 2013.
- HELLER, Regina, Martin Kahl et Daniela Pisoiu, « The « dark » side of normative argumentation – The case of counterterrorism policy », dans *Global constitutionalism*, vol. 1, n° 2, 2012.
- HENROTIN, Joseph, *la Résilience dans la défense anti-terroriste – Proposition de déploiement stratégique*, dans Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques, 2007.
- HERRMANN, Richard et Michael Fischerkeller, « Beyond the enemy image and spiral model : cognitive-strategic research after the Cold War », dans *International organization*, vol. 49, n° 3, été 1995.
- HERRON, Kerry et Hank Jenkins-Smith, *Critical masses and critical choices - Evolving public opinion nuclear weapons, terrorism and security*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 2006.
- HERZ, John, « Idealist Internationalism and the Security Dilemma », dans *World Politics*, vol. 2, n° 2, janvier 1950.
- HIBOU, Béatrice, *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011.
- HIPPEL, Karin von, « Responding to the roots of terror », dans RANSTORP, Magnus (dir.), *Mapping terrorism research – State of the art, gaps and future directions*, Londres/New York, Routledge, 2007.
- HODGES, Adam, *The « war on terror » narrative – Discourse and intertextuality in the construction and contestation of sociopolitical reality*, New York, Oxford University Press, 2011.
- HODGES, Adam et Chad Nilep (dir.), *Discours, war and terrorism*, Amsterdam/Philadelphie, John Benjamins Publishing Company, 2007.
- HOFFMAN, Bruce, *Inside terrorism*, New York, Columbia University Press, 2006 (2^e éd.)

- HORGAN, John, *The psychology of terrorism*, Londres, Routledge, 2005.
- HORGAN, John, « Understanding terrorist motivation : a socio-psychological perspective », dans RANSTORP, Magnus (dir.), *Mapping terrorism research – State of the art, gaps and future directions*, Londres/New York, Routledge, 2007.
- HORGAN, John, « Terrorism research has not stagnated », dans *Chronicle of higher education*, 8 mai 2013.
- HORGAN, John et Michael Boyle, « A case against « critical terrorism studies » », dans *Critical studies on terrorism*, vol. 1, n° 1, avril 2008.
- HOULE, Danielle, « Jürgen Habermas, la technique et la science comme « idéologie » », dans *Aspects sociologiques*, vol. 1, n° 2, septembre 1993.
- HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, *Human Security Report 2012*, Vancouver, Human Security Press, 2012.
- HUNTINGTON, Samuel, *American politics : the promise of disharmony*, Cambridge, Harvard university press, 1981.
- IMMERGUT, Ellen, « The theoretical core of the new institutionalism », dans *Politics & Society*, vol. 26, n° 1, mars 1998.
- INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE REPORT, « Global terrorism index 2015 – Measuring and understanding the impact of terrorism », Institute for economics and peace, n° 36, novembre 2015.
- JACKSON, Richard, *Writing the war on terror*, Manchester, Manchester University Press, 2005.
- JACKSON, Richard, « The core commitments of critical terrorism studies », dans *European political science*, vol. 6, n° 3, septembre 2007.
- JACKSON, Richard, « Knowledge, power and politics of political terrorism », dans JACKSON, Richard, Marie Breen Smyth et Jeroen Gunning (dir.), *Critical terrorism studies – A new research agenda*, Londres et New York, Routledge, 2009.
- JACKSON, Richard, « Does counter-terrorism work ? Or counter-terrorism as divination », dans <http://richardjacksonterrorismblog.wordpress.com> (blogue de l'auteur), 6 février 2012.
- JACKSON, Richard, Jeroen Gunning et Marie Breen Smyth, « The case for a critical terrorism studies », présentation au congrès annuel de l'American Political Science Association, août-septembre 2007.
- JANIS, Irving, « Groupthink and group dynamics : a social psychological analysis of defective policy decisions », dans *Policy studies journal*, vol. 2, n° 1, 1973.
- JERVIS, Robert, *Perception and misperception in international politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.
- JERVIS, Robert, « Security regimes », dans *International organization*, vol. 36, n°, printemps 1982.
- JOHNSON, Douglas, Alberto Mora et Averell Schmidt, « The strategic costs of torture – How « enhanced interrogation » hurt America », dans *Foreign affairs*, septembre-octobre 2016.

- JOHNSTON, Alastair, « Thinking about strategic culture », dans *International Security*, vol. 19, n°4, printemps 1995.
- JOHNSTON, Alastair, « Strategic cultures revisited : reply to Colin Gray », dans *Review of international studies*, vol. 25, n° 3, juillet 1999.
- JONES, David Martin et Smith, M. L. R., « We're all terrorists now : critical – or hypocritical – studies « on » terrorism ? », dans *Studies in conflict & terrorism*, vol. 32, n° 4, 2009.
- JONES, Jeffrey, « Americans still say liberties should trump anti-terrorism », dans *Gallup*, 10 juin 2015 (<http://www.gallup.com/poll/183548/americans-say-liberties-trump-anti-terrorism.aspx>).
- KAGAN, Robert, « Power and Weakness », dans *Policy review*, n° 113, juin-juillet 2002.
- KAPLAN, Fred, « All pain, no gain - Nobel laureate Thomas Schelling's little-known role in the Vietnam War », dans *Slate*, rubrique « War stories », 11 octobre 2005 (<http://www.slate.com/id/2127862>).
- KAPLAN, Shawn, « A typology of terrorism », dans *Journal of political philosophy*, vol. 6, n° 1, 2008.
- KEOHANE, Robert, « The Public Delegation of Terrorism », dans BOOTH, Ken et Tim Dunne (dir.), *Worlds in Collision - Terror and the Future of Global Order*, Basingstoke, Palgrave, 2002.
- KING, Gary, « How not to lie with statistics : avoiding common mistakes in quantitative political science », dans *American journal of political science*, vol. 30, n°3, 1986.
- KING, Gary, Robert Keohane et Sidney Verba, *Designing social inquiry – Scientific inference in qualitative research*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- KRASNER, Stephen, *International regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- KRAUTHAMMER, Charles, « The unipolar moment », dans *Foreign Affairs*, vol. 70, n° 1, 1990-1991.
- KRAVETS, David, « NSA reform falters as House passes gutted USA Freedom act », dans *Ars technica*, 22 mai 2014 (<http://arstechnica.com/tech-policy/2014/05/nsa-reform-falters-as-house-passes-gutted-usa-freedom-act/>).
- KREHBIEL, Keith, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.
- KRISTENSEN, Kristian Soby, « » The absolute protection of our citizens » : critical infrastructure protection and the practice of security », dans DUNN CAVELTY, Myriam et Kristian Soby Kristensen, *Securing « the homeland » - Critical infrastructure, risk and (in)security*, Londres/New York, Routledge, 2008.
- LA BOETIE, Étienne (de), *Discours de la servitude volontaire*, Paris, Vrin, 2002.
- LAFREE, Gary, Laura Dugan, Heather Fogg et Jeffrey Scott, *Building a global terrorism database*, Rockville, National institute of justice / U.S. Department of Justice, 2006.

- LAKATOS, Imre, *The methodology of scientific research programmes – philosophical papers volume 1*, édition établie par John Worrall Gregory Currie, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 (4^e éd.)
- LAFREE, Gary, Laura Dugan et Erin Miller, *Integrated United States security database (IUSSD) : terrorism data on the United States homeland, 1970 to 2011*, rapport final pour la Resilient Systems Division, Washington, Department of Homeland Security, 2012.
- LAQUEUR, Walter, *No end to war – Terrorism in the twenty-first century*, Londres/New York, Continuum, 2003.
- LAURENS, Henry et Mireille Delmas-Marty (dir.), *Terrorismes*, Paris, CNRS éditions, coll. Histoire et Droit, 2010.
- LAZAR, Annita et Michelle Lazar, « Enforcing justice, justifying force – America's justification of violence in the New World Order », dans HODGES, Adam et Chad Nilep (dir.), *Discours, war and terrorism*, Amsterdam/Philadelphie, John Benjamins Publishing Company, 2007.
- LEAHY, Patrick et Jim Sensenbrenner, « The case for N.S.A. reform », dans *Politico*, 28 octobre 2013.
- LEBARON, Richard et Glen Hartless, « Got resilience ? Putting counterterrorism narratives to the test », dans *New American Foundation*, 2013.
- LE BART, Christian, « L'analyse du discours politique : de la théorie des champs à la sociologie de la grandeur », dans *Mots – Les langages du politique*, n° 72, 2003.
- LECLERC, Patrice et Kenneth Gould, « » No one left to speak out » – The USA Patriot act and the future of U.S. social movements », dans ROLLINGS-MAGNUSSON, Sandra (dir.), *Anti-terrorism – Security and insecurity after 9/11*, Black Point, Fernwood Publishing, 2009.
- LEWINS, Ann et Christina Silver, *Using software in qualitative research: a step-by-step guide*, London, Sage, 2007.
- LIBERMAN, Peter, « » Vengeance at last ! » Killing O.B.L. satisfied American desires to avenge 9/11 », dans *Psychology today*, 21 mai 2011.
- LIEBERMAN, Robert, « Ideas, institutions, and political order : explaining political change », dans *American political science review*, vol. 96, n° 4, décembre 2002.
- LITHWICK, Dahlia et Julia Turner, « A guide to the Patriot act, part 1 », dans *Slate*, 8 septembre 2003a (http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2003/09/a_guide_to_the_patriot_act_part_1.single.html).
- LITHWICK, Dahlia et Julia Turner, « A guide to the Patriot act, part 2 », dans *Slate*, 9 septembre 2003b (http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2003/09/a_guide_to_the_patriot_act_part_2.single.html).
- LITHWICK, Dahlia et Julia Turner, « A guide to the Patriot act, part 3 », dans *Slate*, 10 septembre

- 2003c (http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2003/09/a_guide_to_the_patriot_act_part_3.single.html).
- LITHWICK, Dahlia et Julia Turner, « A guide to the Patriot act, part 4 », dans *Slate*, 11 septembre
- 2003d (http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2003/09/a_guide_to_the_patriot_act_part_4.single.html).
- LIVINGSTONE, Neil, *The cult of counterterrorism - The weird world of spooks, counterterrorists, adventurers, and not quite professionals*, Lexington, Lexington Books, 1990.
- LORDON, Frédéric, « Capitalisme, désir et servitude », Paris, la Fabrique, 2010.
- LORDON, Frédéric, « Frédéric Lordon présente *Imperium* », dans la Fabrique éditions, 7 octobre 2015 (<https://www.youtube.com/watch?v=INdZu6DIOR4>).
- LOUNSBERRY, Emilie, « So-called « McDade law » turns tables on prosecutors », dans *Philly.com*, 30 juillet 2000 (http://articles.philly.com/2000-07-30/news/25610096_1_prosecutors-mcdade-law-investigations).
- LUM, Cynthia et Leslie Kennedy, *Evidence-based counter-terrorism policy*, New York, Springer, 2012.
- LUM, Cynthia, Leslie Kennedy et Alison Sherley, *The effectiveness of counter-terrorism strategies: a Campbell systematic review*, Oslo, the Campbell Collaboration, 2006.
- LUM, Cynthia, Leslie Kennedy et Alison Sherley, « Is counter-terrorism policy evidence-based? What works, what harms, and what is unknown », dans *Psicothema*, vol. 20 n° 1, 2008.
- LUTTERBECK, Derek, « Between police and military – The new security agenda and the rise of gendarmeries », dans *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n° 1, mars 2004.
- MCALLISTER Bradley et Alex Schmid, « Theories of terrorism », dans SCHMID, Alex, *The Routledge handbook of terrorism research*, Abingdon et New York, Routledge, 2011.
- MCCORMACK, Tara, *Critique, security and power: the political limits to emancipatory approaches*, Londres/New York, Routledge, 2010.
- MCCORMICK, Gordon, « Terrorist decision making », dans *Annual review of political science*, vol. 6, 2003.
- MACDONALD, Paul et Joseph Parent, « Graceful decline : the surprising success of great power retrenchment », dans *International security*, vol. 35, n° 4, printemps 2011.
- MACLEOD, Alex et Dan O'Meara, *Théories des relations internationales – Contestations et résistances*, Outremont, Athéna, 2007 (1^{re} éd.)
- MACLEOD, Alex et Dan O'Meara, « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ? », dans MACLEOD, Alex et Dan O'Meara, *Théories des relations internationales – Contestations et résistances*, Outremont, Athéna, 2010 (2^e éd.)
- MARGULIES, Joseph et Hope Metcalf, « Terrorizing academia », dans *Journal of legal education*, vol. 60, n° 3, février 2011.

- MCSWEENEY, Bill, « Identity and security: Buzan and the Copenhagen school », dans *Review of International Studies*, vol. 22, n° 1, janvier 1996.
- MAHONEY, James et Kathleen Thelen, « A theory of gradual institutional change », dans MAHONEY, James et Kathleen Thelen (dir.), *Explaining institutional change – Ambiguity, agency and power*, New York, Cambridge university press, 2010.
- MARSDEN, Sarah, *How terrorism ends: understanding the outcomes of violent political contestation*, thèse de doctorat, Université de Saint-Andrews, 2013.
- MARSDEN, Sarah et Alex Schmid, « Typologies of terrorism an political violence », dans SCHMID, Alex, *The Routledge handbook of terrorism research*, Abingdon et New York, Routledge, 2011.
- MARCH, James et Johan Olsen, *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*, New York, The Free Press, 1989.
- MARGARAS, Vassilis, « Strategic culture : a reliable tool of analysis for EU security developments ? », communication présentée à la European Foreign Policy Conference, Londres, 2-3 juillet 2004 (<http://www2.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/EFPU/EFPUconferencepapers2004/Margaras.doc>).
- MARTY, Dick, « Allégations de détentions secrètes et de transferts interétatiques illégaux de détenus concernant des Etats membres du Conseil de l'Europe », Commission des questions juridiques et droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 12 juin 2006 (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?fileid=11527&lang=FR&search=bWFydHkgZGV0ZW50aW9ucyAyMDA2>).
- MAYHEW, David, *Congress – The electoral connection*, New Haven, Yale university press, 1974.
- MAYRING, Philipp, « Qualitative Content Analysis », dans *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, vol. 1, n° 2, juin 2000.
- MELANDRI, Pierre et Justin Vaïsse, *l'Empire du milieu – Les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Odile Jacob, Paris, 2001.
- MERARI, Ariel, « Classification of terrorist groups », dans *Terrorism: an international journal*, vol. 1, 1978.
- MERARI, Ariel, « Terrorism as a strategy of insurgency », dans *Terrorism and political Violence*, vol. 5, n°4, hiver 1993.
- MERCIER, Hugo et Dan Sperber, « Why do humans reason? Arguments for an argumentative theory », dans *Behavioral and brain sciences*, vol. 34, n° 2, 2011.
- METZ, Stephen, « America's Defense Transformation: A Conceptual and Political History », dans *Defence studies*, vol. 6, n° 1, 2006.
- METZ, Stephen, *Decision making in Operation Iraqi Freedom : the strategic shift of 2007*, Carlisle, U.S. Army War College, 2010.

- METZ, Stephen, « Innovation in American grand strategy - the easy and the hard », présentation devant le Strategic Studies Institute du U.S. Army War College, Carlisle, 10-12 avril 2012.
- MICHAELS, William, *No greater threat : America after September 11 and the rise of a national security state*, New York, Algora publishing, 2005.
- MILES, Matthew et Michael Huberman, *Qualitative data analysis – An expanded sourcebook*, Thousand Oaks, SAGE Publications, 1994.
- MILLS, Charles Wright, *l'Élite du pouvoir*, Agone, 2012.
- MINTROM, Michael, « Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation », dans *American journal of political science*, vol. 41, n° 3, 1997.
- MITCHELL, Ronald et Thomas Bernauer, « Beyond storytelling : designing case study research in international environmental policy », dans SPRINZ Detlef et Yael Wolinsky-Nahmias, *Models, numbers, and cases – Methods for studying international relations*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2004.
- MOÏSI, Dominique, « The Clash of Emotions », *Foreign Affairs*, vol. 86, n° 1, janvier-février 2007.
- MREJEN, Aurore, « Absence de pensée et responsabilité chez Hannah Arendt. À propos d'Eichmann », dans *Raison publique*, mai 2013.
- MUELLER, John, « Six rather unusual propositions about terrorism », dans *Terrorism and political violence*, n° 17, 2005.
- MUELLER, John, *Overblown – how politicians and the terrorism industry inflate national security threats, and why we believe them*, New York, The Free Press, 2009.
- MUELLER, John et Mark Stewart, *Terror, security and money - Balancing the risks, benefits, and costs of homeland security*, Oxford University Press, 2011.
- MUELLER, John et Mark Stewart, « The terrorism delusion : America's overwrought response to September 11 », dans *International Security*, vol. 37, n° 1, été 2012.
- MUNSTER, Rens (van), *Logics of security : The Copenhagen School, risk management and the war on Terror*, Syddansk Universitet, 2005.
- NEW YORK TIMES, « President Obama 's Dragnet », dans *New York Times*, 6 juin 2013.
- O'MEARA, Dan, « Comment évaluer et comparer les théories en relations internationales ? », dans MACLEOD, Alex et Dan O'Meara, *Théories des relations internationales – Contestations et résistances*, Outremont, Athéna, 2010a (2^e éd.)
- O'MEARA, Dan, « La méthodologie ? », dans MACLEOD, Alex et Dan O'Meara, *Théories des relations internationales – Contestations et résistances*, Outremont, Athéna, 2010b (2^e éd.)
- ONUF, Nicholas, « Constructivism : a user's manual », dans KUBÁLKOVÁ, Vendulka, Nicholas Onuf et Paul Kowert (dir.), *International relations in a constructed world*, Londres, M.E. Sharpe Armonk, 1998.

- OULD MOHAMEDOU, Mohammed-Mahmoud, « Al-Qaïda : une guerre non linéaire », dans *A contrario*, vol. 3, n° 2, 2005.
- PAPE, Robert, « The strategic logic of suicide terrorism », dans *American Political Science Review*, vol. 97, n° 3, août 2003.
- PASSERON, Jean-Claude, *le Raisonnement sociologique - L'espace non poppérien du raisonnement naturel*, Nathan, Paris, 1991.
- PETERSON, colonel Kenneth, « Reluctant bullies : Chinese and American strategic culture », Carlisle, U.S. Army War College, 2011.
- POORE, Stuart, « What is the context ? A reply to the Gray-Johnston debate on strategic culture », dans *Review of International Studies*, vol. 25, 1999.
- POPPER, Karl, *The logic of scientific discovery*, Londres et New York, Routledge, 2002 (2^e éd.)
- RALPH, Jason, *America's war on terror – The state of the 9/11 exception from Bush to Obama*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- RAMEL, Frédéric, « La rhétorique du « Barbare » en Europe : de la présence à la fugacité », dans MACLEOD, Alex (dir.), *les Visages du terrorisme*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- RAPOPORT, David, « The four waves of modern terrorism », dans CRONIN, Audrey et James Ludes (dir.), *Attacking terrorism – Elements of a grand strategy*, Washington, Georgetown University Press, 2004
- RANSTORP, Magnus, « Introduction : mapping terrorism research – challenges and priorities », dans RANSTORP, Magnus (dir.), *Mapping terrorism research – State of the art, gaps and future directions*, Londres/New York, Routledge, 2007.
- RANSTORP, Magnus, « Mapping terrorism studies after 9/11 : an academic field of old problems and new prospects », dans JACKSON, Richard, Marie Breen Smyth et Jeroen Gunning (dir.), *Critical terrorism studies – A new research agenda*, Londres et New York, Routledge, 2009.
- RAPIN, Ami-Jacques, « L'objet évanescant d'une théorie improbable : le terrorisme et les sciences sociales », dans : *Les Cahiers du Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques*, vol. 5, n° 1, été 2008.
- RAPOPORT, David, « The fourth wave : September 11 in the history of terrorism », dans *Current History*, vol. 100, n°650, décembre 2001.
- RAYNAUD, Dominique, *la Sociologie et sa vocation scientifique*, Paris, Hermann, 2006.
- REED, Donald, « Beyond the war on terror: into the fifth generation of war and conflict », dans *Studies in conflict and terrorism*, vol. 31, n° 8, 2008.
- REES, Wyn et Richard Aldrich, « Contending cultures of counter-terrorism : transatlantic divergence or convergence ? », dans *International affairs*, vol. 81, n° 5, octobre 2005.
- REVEL, Judith, *Dictionnaire Foucault*, Paris, Ellipses, 2008.
- RICHARDSON, Louise, *What Terrorists Want*, London, John Murray Publishers, 2006.

- RIGOUSTE, Mathieu, « L'ennemi intérieur, de la guerre coloniale au contrôle sécuritaire », dans *Cultures et Conflits*, n° 67, 2007.
- ROMANI, Vincent, « Entrevue : par delà l'épée et la croix (partie 1) », dans *Voir*, 8 octobre 2013.
- RORTY, Richard, *Objectivity, relativism and truth : philosophical papers volume 1*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- ROSENDORFF Peter et Brock Blomberg, « A gravity model of globalization, democracy and transnational terrorism », dans HESS, Gregory, *Guns and butter*, Boston, MIT, 2009.
- ROSENFELD, Jean, *Terrorism, identity and legitimacy – The Four waves theory and political violence*, Abingdon/New York, Routledge, 2011.
- ROSS, Jeffrey, « Structural causes of oppositional political terrorism: towards a causal model », dans *Journal of peace research*, vol. 30, n° 3, 1993.
- ROUSSILLON, Alain, « Déclin de l'islamisme ou panne conceptuelle du néo-orientalisme ? En finir avec l'exception islamique », dans *European University Institute working paper*, n 10, 2001.
- ROWLEY, Christina et Jutta Weldes, « Identities and US Foreign Policy », dans COX, Michael et Doug Stokes, *US Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 2008
- ROY, Normand et Roseline Garon, « Étude comparative des logiciels d'Aide à l'analyse de données qualitatives : de l'approche automatique à l'approche manuelle », dans *Recherches qualitatives*, vol. 32, n° 1, 2013.
- RUFIN, Jean-Christophe, *l'Empire et les Nouveaux Barbares*, Paris, Jean-Claude Lattès, 1991.
- SACKS, Sam, « House rules committee thwarts effort to add privacy protections to NSA « reform » », dans *The intercept*, 13 mai 2015 (<https://theintercept.com/2015/05/13/house-reform-committee-thwarts-effort-add-privacy-protections-nsa-reform/>).
- SAGAN, Carl et Ann Druyan, « The Varieties of scientific expérience : a personal view of the search for god », New York, Penguin Books, 2007.
- SAGEMAN, Marc, *Understanding terror networks*, Philadelphie, University of Pennsylvania, 2004.
- SAGEMAN, Marc, *Leaderless jihad : terror networks in the twenty-first century*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2008.
- SAGEMAN, Marc, « The stagnation of research on terrorism », dans *Chronicle of higher education*, 30 avril 2013.
- SALTER, Mark, « When securitization fails. The hard case of counter-terrorism programs », dans BALZACQ, Thierry (dir.), *Securitization theory - How security problems émerge and dissolve*, Londres et New York, Routledge, 2011.
- SANCHEZ, Julian, « The Risks of « John Doe » Wiretaps », dans *Cato institute*, 4 avril 2011 (<http://www.cato.org/blog/risks-john-doe-wiretaps>).

- SCHELLING, Thomas, *Choice and Conséquence : perspectives of an errant economist*, Cambridge, Harvard University Press, 1984.
- SCHEMEIL, Yves, « Compétence, raisonnement, jugement », dans SCHEMEIL, Yves (dir.), *le Raisonnement politique : comment les citoyens justifient leurs choix*, Grenoble, PACTE, 2012 (<http://yves-schemeil.sciencespo-grenoble.fr/wp-content/uploads/2013/03/00-Intro-Schemeil.version-finale1.pdf>).
- SCHMID, Alex et Albert Jongman, *Political terrorism – A new guide to actors, authors, data bases, and literature*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1984.
- SCHMID, Alex et Albert Jongman, *Political terrorism – A new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature*, Amsterdam et New York, North-Holland Publishing Company, 1988 (2e éd.)
- SCHMID, Alex, « The response problem as a definition problem », dans *Terrorism and political violence*, vol. 4, n°4, 1992.
- SCHMID, Alex, *The Routledge handbook of terrorism research*, Abingdon et New York, Routledge, 2011.
- SCHMID, Alex et Janny de Graaf, *Violence as communication: insurgent terrorism and the western news media*, Londres et Beverley Hills, Sage, 1982.
- SCHMID, Alex, Michael Stohl et Peter Flemming, « Terrorism and related concepts: typologies », dans SCHMID, Alex et Albert Jongman, *Political terrorism – A new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature*, Amsterdam et New York, North-Holland Publishing Company, 1988.
- SCOTT James et Ralph Carter, « The not-so-silent partner: patterns of legislative-executive interaction in the war on terror, 2001–2009 », dans *International studies perspectives*, vol. 15, n° 2, 2014.
- SENAT DES ÉTATS-UNIS, « Senate action on cloture motions », Washington, site du Sénat des États-Unis (http://www.senate.gov/pagelayout/reference/cloture_motions/clotureCounts.htm)
- SENSENBRENNER, Jim, *Report 107-236 to accompany H. R. 2975*, Washington, Committee on the Judiciary – House of the representatives, 11 octobre 2001 (<https://www.congress.gov/107/crpt/hrpt236/CRPT-107hrpt236-pt1.pdf>).
- SHAPIRO, Jeremy et Daniel Byman, « Bridging the transatlantic gap », dans *Washington quarterly*, vol. 29, n°4, automne 2006.
- SHEPSLE, Kenneth et Barry Weingast, « Positive théories of congressional institutions », dans *Legislative studies quarterly*, vol. 19, n° 2, mai 1994.
- SILKE, Andrew, « The impact of 9/11 on reserch on terrorism », dans RANSTORP, Magnus (dir.), *Mapping terrorism research – State of the art, gaps and future directions*, Londres/New York, Routledge, 2007.
- SILKE, Andrew (dir.), *Terrorists victims and sociaty : posychological perspectives on terrorism and its consequences*, Londres, Wiley, 2003.
- SIMON, Herbert, *Models of man: social and rational*, New York, John Wiley and Sons, 1957.

- SIMON, Herbert, « From substantive to procedural rationality », dans Spiro Latsis (dir.), *Method and appraisal in economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- SIRSELOUDI, Matenia, « Early detection of terrorism campaigns », dans *Forum on crime and society*, vol. 4, n° 1-2, 2004.
- SKILLICORN, David, Christian Leuprecht & Conrad Winn, « Homegrown Islamist radicalization in Canada : using survey evidenceto model the structure of radical attitudes », dans *Revue canadienne de science politique*, vol. 45, n° 4, décembre 2012.
- SPITZER, Maya, *The other pro-Israel lobby : the Mearsheimer and Walt controversy and the rise of J Street*, mémoire de premier cycle, Université of Pennsylvanie, 2013, <http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1195&context=curej>.
- STAMPNITZKY, Lisa, « Disciplining an unruly field : terrorism experts and theories of scientific/intellectual production », dans *Qualitative sociology*, vol. 34, n°1, 2011.
- STEPANOVA, Ekaterina, *Anti-terrorism and peace-building during and after conflict*, Stockholm, SIPRI, juin 2003.
- STRAUSS, Anselm et Juliet Corbin, *Basics of qualitative research*, Thousand Oaks, Sage, 1998.
- TALEB, Nassim Nicholas, « The black swan : the impact of the highly improbable », New York, Random House et Penguin, 2007.
- TARR, David (dir.), *Congress and the nation 2009-2012 : politics and policy in the 111th and 112th congresses*, Washington, CQ Press, 2014.
- TERTRAIS, Bruno, *la Guerre sans fin : l'Amérique dans l'engrenage*, Paris, Seuil, 2004.
- TERTRAIS, Bruno, « Que reste-t-il du « néoconservatisme » ? », dans *Critique internationale*, n° 25, 2004.
- THELEN, Kathleen, « The explanatory power of historical institutionalism », dans MAYNTZ, Renate, *Akteure, mechanismen, modelle - Zur theoriefähigkeit makro-sozialer analysen*, Francfort & New-York, Campus Verlag, 2002.
- THOMAS, Dominique, *les Hommes d'Al-Qaïda*, Paris, Michalon, coll. « Lignes d'horizon », 2005.
- THORUP, Mikkel, *An intelectual history of terror – War, violence and the state*, Londres/New York, Routledge, 2010.
- THRIFT, Nigel, « Immaculate warfare ? The spatial politics of extreme violence », dans GREGORY, Derek et Allan Pred, *Violent geographies : fear, terror, and political violence*, New York, Routledge, 2007.
- TILLY, Charles, « War making and state making as organized crime », dans EVANS, Peter, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (dir.), *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge university press, 1985.
- TILLY, Charles, « Terror, terrorism and terrorists », dans *Sociological theory*, vol. 22, n° 1, 2004.

- TROSA, Sylvie, Marty Frédéric et Voisin Arnaud, « La construction des méthodes de comparaison de coûts public-privé : les enseignements des expériences étrangères », dans *Politiques et management public*, vol. 22, n° 3, 2004.
- TROTIGNON, Yves, « Les failles du renseignement français, ou le syndrome Shadok », dans *The conversation*, 9 décembre 2015 (<https://theconversation.com/les-failles-du-renseignement-francais-ou-le-syndrome-shadok-51832>).
- TSOUKALA, Anastassia, « La légitimation des mesures d'exception dans la lutte antiterroriste en Europe », dans *Cultures et Conflits*, n° 61, printemps 2006.
- VAN EVERA, Stephen, *Guide to methods for students of political science*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.
- VLADEK, Steve, « Better never than late ? The D.C. circuit's problematic standing holding in Klayman », dans *Just security*, 28 août 2015 (<https://www.justsecurity.org/25665/late-d-c-circuits-problematic-standing-holding-klayman/>).
- VULTEE, Fred, « Securitization as a media frame - What happens when the media « speak security » », dans BALZACQ, Thierry (dir.), *Securitization theory - How security problems emerge and dissolve*, Londres et New York, Routledge, 2011.
- WACQUANT, Loïc, « The punitive regulation of poverty in the neoliberal age », dans *Opendemocracy.net*, 1^{er} août 2011 (<https://www.opendemocracy.net/5050/lo%C3%AFc-wacquant/punitive-regulation-of-poverty-in-neoliberal-age>).
- WAEVER, Ole, « Societal security : the concept », dans WAEVER, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup et Pierre Lemaitre (dir.), *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe*, London, Pinter, 1993.
- WAEVER, Ole, « Securitization and desecuritization », dans LIPSCHUTZ, Ronnie (dir.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995.
- WALKER, Rob B. J., « Security, sovereignty, and the challenge of world politics », dans *Alternatives : global, local, political*, vol. 15, n° 1, hiver 1990.
- WALT, Stephen, *Pourquoi le monde n'aime plus les États-Unis*, Paris, Demopolis, 2008.
- WEBER, Max, *Economie et société, tome 1 : les catégories de la sociologie*, Paris, Plon, 1995.
- WEBER, Max, *le Savant et le Politique*, Paris, Plon, coll. « 10/18 », 2002.
- WEINBERG, Leonard et William Eubank, « Problems with the critical studies approach to the study of terrorism », dans *Critical studies on terrorism*, vol. 1, n° 2, août 2008.
- WEINBERG, Leonard, Ami Pedahzur et Sivan Hirsch-Loeffler, « The challenges of conceptualizing terrorism », dans *Terrorism and political violence*, vol. 16, n° 4, 2004.
- WELDES, Jutta, « Introduction : constructing insecurity », dans WELDES, Jutta, Mark Laffey, Hugh Gusterson and Raymond Duval (dir.), *Cultures of Insecurity*:

- states, communities, and the production of danger*, Minneapolis, Minnesota University Press, 1999.
- WELDES, Jutta et Christina Rowley, « Identities and U.S. foreign policy », dans STOKES, Doug et Michael Cox (dir.), *U.S. foreign policy*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- WHITEHEAD, John et Steven Aden « Forfeiting « enduring freedom » for « homeland security » : a constitutional analysis of the U.S.A. Patriot act and the Justice department's anti-terrorism initiatives », dans *American university law review*, vol. 51, n° 6, 2002.
- WIDMAIER, Wesley, « Constructing foreign policy crises : interpretive leadership in the cold war and war on terrorism », dans *International studies quarterly*, vol. 51, n° 4, décembre 2007.
- WILKINSON, Paul, *Terrorism versus liberal democracy : the liberal state response*, Londres, Frank Cass, 2001.
- WINKLER, Carol, *In the name of terrorism – Presidents on political violence in the post-world war II era*, Albany, State University of New York, 2006.
- WITTES, Benjamin, « What Ben Franklin really said », dans *Lawfare*, 15 juillet 2011 (<https://www.lawfareblog.com/what-ben-franklin-really-said>).
- WITTES, Benjamin, « Standing confusion in Obama v. Klayman », dans *Lawfare*, 31 août 2015 (<https://www.lawfareblog.com/standing-confusion-obama-v-klayman>).
- WYDEN, Ron, Mark Udall et Rand Paul, « Ron Wyden, Mark Udall and Rand Paul: How to end the NSA dragnet », dans *Los Angeles Times*, 16 juin 2014.
- YALDA, Christine et Jonathan White, « New rules for a new game », dans ROLLINGS-MAGNUSSON, Sandra (dir.), *Anti-terrorism – Security and insecurity after 9/11*, Black Point, Fernwood Publishing, 2009.
- ZAKARIA, Fareed, *The post-American world*, New York, W. W. Norton & Company, 2008.
- ZETTER, Kim, « House passes U.S.A. Freedom act to curb N.S.A. spying », dans *Wired*, 13 mai 2015 (<https://www.wired.com/2015/05/house-passes-usa-freedom-act/>).
- ZIMMERMANN, Ekkart, *Political violence, crises and revolutions – Theories and research*, Abingdon et New York, Routledge, 1983.
- ZULAIKA, Joseba et William Douglass, *Terror and taboo – The follies, fables, and faces of terrorism*, Londres/New York, Routledge, 1996.

GLOSSAIRE

ACLU : American civil liberties union (Union américaine pour les libertés publiques) ; organisation à but non lucratif et non partisane qui se donne pour mission, dans les tribunaux, auprès des élus et dans les communautés, de défendre les droits et libertés des individus protégés par la Constitution et les lois américaines.

A.N.C. : African national congress (Congrès national africain) ; parti politique nationaliste, anti-impérialiste et socialiste (puis social-démocrate) auquel appartenait Nelson Mandela, ayant lutté contre l'apartheid en Afrique du Sud dans la clandestinité décrétée par le régime (de 1960 à 1990) et considéré comme une organisation terroriste par les États-Unis de 1986 à 2008.

Arrêt de la Cour suprême (*Supreme court decision*) : acte juridique émanant du plus haut degré de juridiction américain, prenant la forme soit d'un refus d'examiner le *writ of certiorari* (demande de révision) soit d'une opinion sur le litige examiné, tranchant un litige sur l'interprétation d'une loi ou de la Constitution, adopté à la majorité des neuf juges, définitif et insusceptible de recours.

C.I.A. : Central intelligence service ; agence de renseignement des États-Unis chargée du renseignement à l'étranger (« espionnage ») et de la plupart des opérations clandestines. Elle est spécialisée dans le renseignement humain (ROHUM ou en anglais HUMINT, soit *human intelligence*). Contrairement au F.B.I., elle n'a pas de pouvoir de police, fruit de la distinction établie par le National security act⁴⁹⁶ de 1947 entre le renseignement à l'étranger et la police.

Contrôle juridictionnel (*judicial review*) : contrôle de la conformité d'une norme avec les normes de rang supérieur. Une des formes de ce contrôle est le contrôle de constitutionnalité, effectué par la Cour suprême depuis l'arrêt fondateur *Marbury v. Madison* (1803).

Constitutionnalité : conformité avec la Constitution des normes inférieures, en particulier la loi.

Conventionnalité : conformité avec les conventions et traités contractés par l'État des normes inférieures, en particulier la loi.

Cour d'appel fédérale (*United States court of appeals*) : juridiction fédérale d'appel.

⁴⁹⁶ La section 102(d)(3) de la loi dispose que la C.I.A. « ne possède aucun pouvoir de police, d'injonction et de maintien de la loi ni aucune fonction de sécurité interne. » (« *The act specifically provided that the CIA « shall have no police, subpoena, or law enforcement powers or internal-security functions.* », Bay, 2008 : 73.)

Cours de district (*district court*) : juridiction fédérale de première instance. Aussi appelée cour fédérale de district (*United States district court*).

Cour suprême (*Supreme court*) : juridiction fédérale de dernière instance et cour constitutionnelle (voir contrôle juridictionnel).

C.V.E. : *Countering violent extremism* (contention de l'extrémisme violent). Approche systématique de l'antiterrorisme qui vise à traiter les « causes profondes » du terrorisme, par contraste avec l'antiterrorisme conçu strictement comme politique sécuritaire.

Déclaration des droits (*Bill of rights*) : dix premiers amendements de la Constitution américaine, adoptés d'un bloc en 1791 et visant à limiter le pouvoir fédéral face aux droits individuels. Parmi les droits et libertés protégés : libertés d'expression, de religion, de la presse et de réunion (premier), de porter les armes (deuxième), perquisitions et saisies uniquement avec mandat et cause probable (quatrième), procédure régulière (*due process*), *non bis in idem* et droit au silence (cinquième), procès équitable et droit à un avocat (sixième), proportionnalité des peines (huitième).

Demande d'ordonnance d'*habeas corpus* (*writ of habeas corpus*) : demande effectuée par une personne privée de sa liberté visant à en faire examiner la légalité par un juge.

Droit civil (*civil law*) : branche du droit visant à régler les rapports entre personnes (physiques et morales) et à trancher les litiges émergeant entre deux d'entre elles (plaignant et défendeur). Le perdant d'un procès civil est condamné à indemniser le tort causé à la victime sous la forme de dommages et intérêts (bien que les juridictions américaines admettent des dommages punitifs (*punitive damage*) dépassant le préjudice causé dans un but dissuasif).

Droit pénal (*criminal law*) : branche du droit visant à sanctionner les comportements privés jugés comme nuisibles à la société à divers niveaux : propriété, santé, sûreté, morale. Le perdant d'un procès pénal est condamné à être sanctionné, et ce par deux modalités principales : les amendes (versées au trésor public) et la privation de liberté.

Droits fondamentaux (*fundamental rights*) : voir Libertés publiques.

F.B.I. : Federal bureau of investigation ; police judiciaire fédérale et agence de renseignement des États-Unis chargée du renseignement intérieur (« contre-espionnage »). Contrairement à la N.S.A. et à la C.I.A., elle a un pouvoir de police.

FISA : Foreign intelligence surveillance act ; loi adoptée en 1978 à la suite du Watergate qui établit les bases des procédures de surveillance et de collecte d'information liée à du renseignement étranger, avec et sans mandat, et qui établit la FISC.

FISC : Foreign intelligence surveillance court ; cour établie en vertu du Foreign intelligence surveillance act (FISA, 1978) et chargée d'évaluer les demandes de mandats de surveillance en matière de renseignement étranger, qui sont notamment soumises par le F.B.I. et la N.S.A.

G.P.O. : Government publishing office ; agence du Congrès chargée de compiler et rendre accessible les documents produits par les trois branches de l'État fédéral américain.

Infraction (*crime*) : violation d'une norme de droit pénal, avec par ordre de gravité croissant : la contravention (*summary offence* ou *infraction*), le délit (*misdemeanor*), le crime (*felony*).

I.N.S. : Immigration and naturalization service ; agence dépendante du département de la Justice chargée de l'immigration (séjour, résidence, asile) et de la naturalisation, dissoute en 2003 lors de son incorporation au département de la Sécurité intérieure.

Libertés publiques (*civil liberties*) : droits et libertés fondamentaux (de type droits de l'homme et garanties procédurales) ayant une portée normative et protégés soit par des textes de rang supérieur (Constitution, conventions interétatiques ratifiées), soit par des lois encadrant des droits et libertés proclamées par des textes de rang supérieur (donc des lois symboliquement de rang supérieur). Dans le contexte américain, il s'agit des droits énoncés dans la Déclaration des droits (*Bill of rights*), de valeur constitutionnelle. Synonyme : droits fondamentaux (*fundamental rights*). Voir aussi note 137.

N.S.A. : National security agency ; agence de renseignement des États-Unis chargée du renseignement d'origine électromagnétique (ROEM ou en anglais, SIGINT, soit *signal intelligence*) et de la sécurité des systèmes d'information. Contrairement au F.B.I., elle n'a pas de pouvoir de police.

O.A.S. : Organisation de l'armée secrète ; organisation française ayant combattu pour l'Algérie française, active entre 1961 et 1962.

O.C.D.E. : Organisation de coopération et de développement économique ; organisation interétatique créée en 1961, rassemblant les pays industrialisés à économie de marché, produisant des études économiques et promouvant le libéralisme économique.

O.É.I. : Organisation de l'État islamique ; organisation salafiste-jihadiste combattant en Syrie et en Iraq pour l'établissement d'un califat, active sous ce nom depuis 2014 mais constituée en 2006 sous le nom d'Al-Qaïda en Irak (AQI).

ONU : Organisation des nations unies ; organisation interétatique créée en 1946 ayant pour finalité la paix internationale à travers la coordination des actions étatiques.

INDEX

- A.N.C., ix, 446
 ACLU, ix, 189, 198, 282, 284, 307, 446
ACLU v. Clapper, 198, 307
 Afghanistan, 11, 30, 39, 49, 262, 263, 304
 Allemagne, 3
 Al-Qaïda, 1, 5, 35, 36, 66, 89, 105, 166, 233, 235, 263, 335, 342, 343, 449
 analyse de contenu, 22, 23, 24, 128, 150, 151, 152, 156, 157, 202, 203, 226, 240, 257, 283, 299
 Arabie saoudite, 41
 assouplissement, xi, 2, 7, 14, 21, 23, 24, 26, 80, 87, 90, 91, 93, 95, 113, 114, 116, 118, 120, 122, 124, 127, 134, 135, 137, 141, 143, 144, 148, 150, 153, 155, 157, 165, 177, 178, 181, 183, 195, 198, 215, 218, 221, 222, 224, 227, 234, 253, 254, 260, 262, 264, 266, 275, 281, 282, 283, 285, 287, 289, 294, 299, 301, 303, 304, 305, 306, 308, 309, 317, 318, 321, 322, 325, 326, 329, 330, 331, 332, 338, 339
 Australie, 30
 Authorization for use of military force against Iraq resolution, 172
 Bachus, 206
 Baldwin, 169, 175, 177, 181, 285, 309
 Becerra, 246, 274
 Belgique, 3, 304
 Benjamin Franklin true patriot act, 174
 Biden, 296, 297
 bilan coûts / bénéfices, 30
 Blumenauer, 169, 177, 181, 246, 285
 Blumenthal, 281, 284, 288, 298, 300, 303, 307, 316
 Bond, 208
Boumediene v. Bush, 113, 133, 165, 339
 Boxer, 243, 288
 Brown (MA), 244
 Brown (OH), 243
 Brownback, 208, 231
 Burr, 281, 289, 294, 302, 311, 312, 314, 315
 Bush, 12, 36, 47, 66, 92, 93, 101, 139, 172, 174, 176, 177, 179, 180, 200, 307, 404
 C.I.A., ix, 3, 11, 307, 312, 446, 447
 Canada, 30, 160, 173, 186, 190, 197, 203, 220
 Capps, 286
 Capuano, 169, 181, 285
 Cardin, 244, 245, 269, 270, 275
 Chambliss, 244, 245, 271, 272
 Coats, 281, 289, 302, 312, 314
 codage, 151, 202, 203, 212, 214, 218, 223, 224, 225, 226, 233, 240, 251, 252, 256, 258, 283, 292, 293, 297, 298, 299
 code criminel, 185
 code de procédure pénale, 185
 Code des États-Unis, 183
 code pénal, 185, 186
 coercion, xi, xii, 13, 21, 26, 36, 113, 115, 116, 117, 118, 120, 124, 127, 142, 147, 155, 166, 188, 218, 231, 235, 274, 277, 321, 327, 331
 Collins, 289, 312, 314, 315
 Constitution, 8, 11, 20, 37, 78, 88, 117, 118, 120, 121, 123, 127, 136, 137, 183, 193, 216, 229, 231, 236, 261, 262, 265, 266, 267, 298, 303, 308, 312, 340, 341, 446, 447, 448
 constructivisme, 74
 constructiviste, 4, 10, 70, 72, 73, 136
 contrôle, xii, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 21, 24, 26, 28, 57, 66, 101, 104, 111, 112, 113, 115, 116, 118, 119, 120, 123, 124, 143, 147, 148, 166, 175, 176, 190, 192, 194, 198, 208, 229, 258, 259, 267, 268, 270, 273, 274, 275, 277, 307, 321, 322, 323, 327, 329, 331, 335, 336, 338, 339, 343, 446, 447
 Conyers, 174, 175, 181, 206, 232, 286, 305, 307
 Coons, 243, 259, 269, 274
 Cornyn, 281, 288, 305, 311, 312, 315
 corpus, 9, 10, 12, 19, 26, 37, 109, 135, 151, 152, 165, 176, 182, 190, 202, 203, 212, 225, 226, 227, 240, 241, 251, 257, 258, 282, 283, 285, 292, 299, 447
 Cour suprême, 6, 15, 22, 37, 118, 119, 122, 140, 141, 142, 151, 164, 165, 167, 189, 191, 193, 194, 199, 200, 219, 273, 307, 321, 339, 446, 447
 Coyne, 169, 181
 culture stratégique, xi, xii, 2, 4, 5, 7, 8, 16, 18, 19, 20, 22, 23, 26, 28, 37, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 71, 79, 80, 85, 88, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 117, 120, 123, 127, 128, 133, 135, 141, 143, 144, 145, 147, 151, 154, 163, 164, 166, 195, 218, 236, 240, 257, 277, 278, 282, 298, 304, 318, 319, 321, 324, 325, 327, 330, 338, 340
 Cummings, 169, 181
 cygne noir, 17, 166
 Danemark, 3
 Daschle, 174
 Davis, 169, 181
 Déclaration des droits, 117, 118, 191, 192, 447, 448
 DeFazio, 169, 181, 285
 DeGette, 169, 172, 181, 285
 DelBene, 286, 307
 DeMint, 244
 dilemme de sécurité intérieure, 7, 47, 105, 106, 122, 154
 Dingell, 181
Doe II, 194
Doe III, 195
Doe v. Ashcroft, 194
Doe v. Mukasey, 269
 Dorgan, 208

- Dreier, 206, 246
 Durbin, 177, 180, 243, 245, 259, 269
 durcissement, xi, 2, 6, 7, 8, 14, 17, 20, 21, 23, 26, 53, 71, 79, 81, 84, 87, 89, 90, 91, 95, 105, 112, 113, 114, 116, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 127, 133, 135, 136, 137, 141, 143, 144, 145, 147, 148, 150, 153, 155, 157, 164, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 174, 177, 178, 179, 183, 196, 204, 209, 215, 216, 218, 219, 220, 222, 224, 230, 234, 235, 237, 241, 247, 253, 254, 258, 261, 262, 264, 267, 276, 277, 278, 294, 295, 297, 299, 300, 303, 305, 308, 317, 319, 321, 322, 325, 326, 328, 329, 330, 332, 338
 Égypte, 41
 entrepreneur, 27, 28, 53, 71, 74, 85
 Espagne, 3
 Europe, 3, 4, 13, 30, 67, 304, 343
 F.B.I., ix, 7, 11, 173, 175, 189, 190, 269, 272, 313, 446, 447, 448
 faille, xi, xii, 6, 14, 20, 21, 23, 24, 26, 28, 41, 88, 105, 113, 116, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 127, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 141, 142, 144, 145, 148, 150, 153, 156, 166, 168, 169, 195, 198, 219, 220, 221, 223, 224, 234, 235, 236, 237, 245, 261, 276, 278, 302, 303, 307, 317, 319, 321, 322, 323, 324, 329, 330, 335, 338, 339
 Farr, 169, 181, 285, 287, 307, 308
 Feingold, 169, 172, 173, 180, 181, 207, 219, 227, 229, 231, 232, 287
 Feinstein, 208, 231, 244, 255, 282, 288
 Filner, 181
Fletcher v. Peck, 119
 Forbes, 286, 287, 301
 Foreign intelligence surveillance act
 FISA, ix, 16, 93, 180, 448
 France, xi, xiii, 3, 4, 16, 31, 137, 173, 179, 186, 203, 219, 246, 304, 332
 Frank, 169, 181, 206, 232
 Franken, 288
 Franklin, 174, 214, 231, 277, 318
 G.P.O., ix, 182, 212, 224, 227, 243, 251
 Goodlatte, 198, 286, 287, 296, 307, 309
 Graham, 103, 207
 Grassley, 244, 272
Griswold v. Connecticut, 193
Hamdan v. Rumsfeld, 113, 142, 164
 Hastings, 169, 181
 Hatch, 136, 170, 207, 209, 217, 227, 229, 232, 234, 289, 314
 Heinrich, 288, 305, 307, 314, 316
 Hensarling, 286
 Hezbollah, 138, 167
 Himes, 286, 300, 307
 Holding, 286
 Holt, 246
 Homeland security act, 121, 165, 168, 170, 171, 175, 176, 177, 182, 183
 Honda, 169, 181
 Hurd, 286, 301
 hystérésis avec effet de cliquet, 21, 125, 321
 I.N.S., ix, 169, 448
 Inhofe, 288, 302
 institution, 2, 4, 5, 10, 12, 54, 57, 62, 69, 70, 72, 74, 77, 78, 79, 84, 91, 95, 111, 116, 148, 150, 151, 156, 161, 163, 178, 189, 202, 219, 239, 275, 282, 298, 341
 institutionnalisme, xii, 5, 21, 70, 71, 76, 77, 80, 81, 84, 85, 132, 138, 330
 Intelligence reform and terrorism prevention act, 15, 94, 121, 142, 165, 167, 168, 169, 182, 183, 190, 194, 196, 241, 257, 266, 282
 Irak, 3, 30, 39, 49, 92, 93, 102, 172, 174, 177, 179, 180, 262, 304, 332, 335, 449
 Isakson, 289
 Israël, 41, 160, 332
 Issa, 286, 287
 Italie, 3
 Jackson, 181, 206, 246, 263, 268, 286, 301
 Jackson-Lee, 181, 206, 246
 Jefferson, 277
 Jeffries, 286
 Johnson (SD), 244
 Johnson (TX), 181
 Kelly, 206
Kennedy v. Mendoza-Martinez, 219
 Kerry, 208
 King, 288, 289, 312
Klayman v. Obama, 195, 273, 307, 314
 Kucinich, 169, 174, 181, 246, 264
 Lafalce, 206
 LaHood, 206
 Landrieu, 179
Lawrence v. Texas, 193
 Leahy, 136, 174, 177, 188, 204, 207, 208, 209, 217, 219, 227, 229, 230, 231, 232, 234, 239, 243, 244, 254, 259, 264, 269, 270, 273, 274, 281, 288, 289, 295, 303, 306, 307, 310, 311, 313, 315, 316
 Lee (CA), 169, 181, 285
 Lee (UT), 243, 245, 288, 293, 306
 légitimation, xii, 14, 15, 35, 112, 113, 115, 116, 118, 119, 120, 160, 195, 321, 327, 331, 338
 légitimité, xi, xii, 11, 14, 21, 22, 24, 26, 28, 38, 72, 83, 107, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 127, 129, 133, 134, 135, 138, 141, 142, 144, 148, 149, 150, 151, 153, 156, 163, 164, 174, 195, 198, 219, 221, 222, 256, 303, 307, 317, 319, 321, 324, 327, 328, 329, 330, 331, 338, 339, 342, 343
 Levin, 207, 231, 232, 244
 Lewis, 169, 181
 Liban, 167

- liberté, xii, 4, 7, 11, 13, 14, 18, 23, 24, 40, 67, 68, 79, 83, 84, 105, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 120, 121, 124, 152, 156, 157, 162, 165, 166, 168, 169, 174, 189, 192, 202, 204, 218, 219, 223, 228, 236, 237, 240, 245, 251, 257, 259, 261, 264, 274, 277, 283, 287, 297, 298, 300, 304, 305, 314, 318, 321, 324, 327, 331, 338, 340, 341, 447
- libertés publiques, ix, xi, 2, 8, 18, 26, 71, 93, 102, 103, 115, 118, 121, 122, 138, 151, 165, 177, 178, 181, 183, 193, 197, 198, 219, 221, 223, 229, 230, 233, 234, 235, 236, 241, 245, 248, 259, 271, 274, 276, 282, 284, 287, 289, 298, 300, 301, 308, 334, 335, 336, 338, 339, 340, 446, 447, 448
- Libye, 167, 304
- Lieberman, 78, 216, 259
- Lofgren, 206, 286, 310
- Lungren, 247, 267
- Madison, 277, 318
- Marbury v. Madison*, 119, 446
- Marino, 247, 271, 272, 286
- McConnell, 177, 244, 281, 282, 288, 289, 295, 297, 298, 300, 302, 304, 308, 309, 311, 312
- McDermott, 169, 172, 174, 175, 181
- McGovern, 169, 181, 285, 286
- menace, 1, 4, 8, 15, 20, 31, 34, 46, 52, 54, 68, 73, 74, 88, 92, 102, 124, 147, 159, 171, 176, 188, 189, 232, 261, 263, 269, 276, 301, 306, 311, 315, 321
- Merkley, 243, 244, 255
- Mikulski, 288, 311, 312
- Military commissions act, 90, 95, 96, 107, 121, 140, 141, 142, 164, 165, 167, 170, 174, 176, 193, 200, 262, 281
- Miller, 181
- Moussaoui, 269
- Murkowski, 177, 180, 259
- N.S.A., ix, 15, 138, 266, 287, 301, 307, 308, 311, 313, 314, 315, 447, 448
- Nadler, 169, 181, 246, 264, 267, 286, 296, 298, 307
- Nelson, 288
- Ney, 179
- Nunes, 286
- O.A.S., ix, 138, 448
- O.É.I., ix, 137, 304, 335, 336, 342, 343, 449
- Obama, 7, 137, 140, 198, 200, 245, 246, 247, 253, 258, 262, 304
- Olver, 181
- Omnibus crime control and safe streets act, 171
- ONU, ix, 2, 35, 449
- opinion, xi, xii, xiii, xiv, 1, 3, 13, 23, 24, 35, 46, 52, 64, 81, 90, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 115, 121, 122, 123, 156, 163, 167, 199, 209, 220, 231, 234, 276, 277, 301, 302, 313, 317, 318, 322, 323, 324, 327, 328, 337, 446
- Otter, 179
- Owens, 181
- Oxley, 206, 230
- Pakistan, 39, 41, 42
- Patriot improvement and reauthorization act, 168, 176, 182, 194, 196
- Paul, 254
- Paul (KY), 177, 180, 181, 182, 241, 243, 244, 245, 263, 265, 268, 269, 273, 277, 278, 281, 288, 289, 300, 301, 302, 307, 309, 311, 312, 318
- Paul (TX), 169, 175, 177, 179, 182, 219, 247
- Payne, 181
- Pays-Bas, 3
- Pelosi, 169
- peur, 6, 7, 13, 17, 46, 47, 51, 52, 53, 54, 64, 68, 88, 89, 101, 106, 120, 147, 153, 157, 159, 173, 229, 235, 268, 277, 328
- Polis, 246, 262, 263
- Pryor, 244, 245
- Rahall, 181
- rationalisme
- rationaliste, 8, 9, 26
- rationaliste, xi, 6, 19, 21, 45, 46, 51, 55, 56, 82, 83, 128, 161, 332, 335
- rationalité, 6, 9, 12, 16, 19, 26, 30, 32, 50, 53, 54, 55, 57, 58, 62, 63, 64, 70, 76, 81, 83, 88, 91, 96, 97, 111, 120, 122, 146, 149, 153, 324, 330, 332
- reconstruction de processus, xi, xii, 21, 26, 128, 131, 132, 133, 134, 135, 138, 139, 140, 144, 154, 212, 330
- redevabilité, xi, xii, 14, 21, 26, 28, 113, 115, 117, 119, 120, 124, 127, 142, 150, 155, 195, 199, 218, 268, 270, 274, 298, 299, 306, 318, 319, 321, 326, 327, 328, 329, 331
- Reid, 180, 241, 242, 243, 244, 274, 288, 289
- Reid v. Covert*, 119
- risque, xi, 7, 8, 14, 17, 21, 42, 44, 45, 48, 51, 53, 67, 76, 85, 89, 94, 95, 97, 102, 103, 105, 108, 109, 115, 117, 118, 129, 137, 142, 143, 145, 147, 148, 149, 153, 156, 157, 158, 162, 189, 191, 192, 219, 221, 222, 233, 234, 235, 236, 271, 274, 276, 289, 314, 316, 317, 318, 321, 326, 327, 328, 332, 333, 334, 335, 337, 338, 339, 342
- Roe v. Wade*, 193
- Rogers, 246
- Roukema, 206, 230
- Royaume-Uni, 3, 4, 30, 173, 203
- Rubio, 244
- Ruppersberger, 246, 267, 286, 305
- Rush, 177, 181, 285
- Sanchez, 181
- Sanders, 169, 177, 180, 181, 259, 309
- Sarbanes, 207
- Schakowsky, 169, 181, 285
- Schiff, 286, 305
- Scott, 169, 181, 206
- sécurité, xi, xii, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 37, 44,

- 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59,
61, 67, 68, 71, 74, 76, 79, 83, 84, 88, 89, 90, 92,
93, 96, 97, 98, 100, 101, 103, 104, 105, 108,
110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118,
119, 120, 121, 122, 123, 124, 127, 133, 134,
135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144,
145, 151, 153, 156, 157, 161, 163, 164, 165,
166, 168, 169, 171, 174, 176, 189, 190, 195,
197, 202, 204, 218, 219, 220, 221, 223, 224,
228, 232, 234, 235, 236, 237, 240, 241, 245,
248, 251, 257, 258, 259, 261, 263, 264, 269,
270, 272, 274, 276, 277, 278, 282, 283, 287,
297, 298, 300, 303, 304, 305, 306, 315, 316,
318, 319, 321, 322, 323, 324, 327, 328, 329,
330, 331, 334, 338, 339, 446, 448
sécuritisation, 27, 28, 71, 73, 74
Sensenbrenner, 7, 14, 82, 93, 115, 150, 171, 177,
179, 196, 197, 204, 206, 230, 247, 266, 267,
271, 272, 274, 281, 282, 286, 287, 296, 306,
307, 326, 339
Serrano, 169, 181
Small business act, 180, 242
Smith, 246, 247, 271, 274
Smith v. Maryland, 273, 314
Snowden, 14, 15, 24, 90, 133, 138, 167, 195, 198,
266, 281, 289, 302, 303, 307, 313, 317, 326,
327, 339
Specter, 207
Stark, 169, 181
Syrie, 3, 102, 167, 313, 449
Tester, 177
Thompson, 169, 181
Thornberry, 286, 287
Thune, 289, 312
Thurmond, 208
Tierney, 169, 181
Tunisie, 304
Turquie, 3
Udall (CO), 181, 243, 244, 253, 255, 264, 265, 274
Udall (NM), 169, 181, 206, 232, 243, 244, 263,
264, 269, 273, 278
Union européenne, 3, 37, 102
Van Hollen, 246, 259
Velázquez, 169, 181, 285
Visclosky, 169, 181
Walters, 286
Ware v. Hylton, 119
Waters, 169, 181
Watt, 169, 181, 206, 232
Wellstone, 207
West, 247, 258
Woolsey, 169, 181
Wu, 181
Wyden, 172, 177, 243, 244, 253, 259, 264, 265,
271, 273, 278, 281, 288, 289, 296, 305, 307,
313, 315, 316
Yémen, 304